El Uso De Los Fondos De Inversión Social
Como Instrumentos Para Combatir La Pobreza

Documento de Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo

Noviembre de 1997

Este documento fue preparado por un grupo de trabajo compuesto por Samuel Morley, SDS, jefe de equipo de proyecto, Ruthanne Deutsch, SDS, Anne Marie Urban, SDS, Alicia Ritchie, SO3, Walter Soto, SO3, Peter Solis, SO2, Marta Mejia, SO2, Tracy Betts, SO1, and Charles Richter, SO2. Valiosos aportes fueron recibidos de Nora Lustig, SDS, María Eugenia Zavala, CON, Margaret Goodman, EVO, and Javier León, DPP.

Traducido por: Ximena Concha Bañados

ÍNDICE
Resumen De Las Principales Recomendaciones

I. INTRODUCCIÓN............................................................................................................................. 5

II. UNA MIRADA A LA EXPERIENCIA PASADA.................................................................................. 6

III. UN OBJETIVO CAMBIANTE: CLARIFICANDO LOS OBJETIVOS PARA......................................... 12

IV. REPENSANDO EL MENÚ DE ACTIVIDADES..................................................................................... 14

A. EL MENÚ DE PROYECTOS Y LA IMPORTANCIA DE AUMENTAR LA FLEXIBILIDAD:................. 14

B. INFRAESTRUCTURA SOCIAL: ........................................................................................................ 14

C. REDES DE SEGURIDAD: .............................................................................................................. 15

D. PROYECTOS PRODUCTIVOS: ........................................................................................................ 15

E. PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y DESARROLLO COMUNITARIO:............................. 16

F. CAPACITACIÓN: ............................................................................................................................. 17

V. TEMAS O ASPECTOS DE LA OPERACIÓN...................................................................................... 19

A. EVALUACIÓN E ITITOS ........ ................................................................. .................................................. 19

B. FOCALIZANDO EN LOS PODRES: .................................................................................................. 20

C. GÉNERO: ........................................................................................................................................ 21

D. GRUPOS INDÍGENAS: .................................................................................................................... 21

E. SUS TANTABILIDAD: ....................................................................................................................... 22

F. AUMENTANDO EL FINANCIAMIENTO NACIONAL: ......................................................................... 22

VI. TEMAS O ASPECTOS ORGANIZACIONALES ................................................................................. 23

VII. ¿QUÉ PUEDE HACER EL BANCO? .............................................................................................. 24

A. FLEXIBILIDAD CRESTENTE: .......................................................................................................... 24

B. CONSTRUYENDO Y USANDO UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO:................................. 25

C. CONDICIONAMIENTOS O LIMITACIONES: .................................................................................... 25

D. TRANSPARENCIA Y “ACCOUNTABILITY” (RENDICIÓN DE CUENTAS): ............................................. 26

E. COORDINACIÓN: ............................................................................................................................. 27

F. ENCAJANDO LAS PRÁCTICAS DE LOS FIS: .................................................................................... 27

G. COORDINACIÓN CON OTROS DONANTES: ................................................................................... 27

H. DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO: .................................................................................................... 27

LISTA DE TABLAS

| TABLA A-1 | Fuentes de Financiamiento de los Fondos de Inversión Social |
| TABLA A-2 | Distribución Del Portafolio De Los Fondos De Inversión Social |
| TABLA A-3 | Características Generales De Los Fondos De Inversión Social |
Resumen De Las Principales Recomendaciones

Los Fondos De Inversión Social (FIS) Están Aquí Para Quedarse: En la última década, los FIS han evolucionado de ser una respuesta "ad hoc" diseñada para aliviar los efectos de la crisis del ajuste estructural de los ochenta, a convertirse en uno de los instrumentos permanentes que utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su lucha contra la pobreza. Son, seguramente, una de las contribuciones principales de la Región, como del Banco, al desarrollo. Una de las características principales de los FIS es su habilidad para hacerse cargo ellos mismos de hacer frente a las circunstancias, sin sacrificar su eficiencia y efectividad como instrumentos de política gubernamental. En diferentes periodos y lugares, han asumido una variedad de roles: actuando como redes de seguridad social en tiempos de depresiones económicas; promoviendo el crecimiento de las naciones y fortaleciendo los procesos democráticos; sirviendo como un eficiente y efectivo actor para la construcción de infraestructura social; y más recientemente, actuando como agente catalizador de procesos, actualmente en marcha, de desarrollo municipal y comunitario.

Clarificando objetivos según el nivel del país: En el futuro apoyo a los FIS, el Banco debe ser flexible y, al mismo tiempo, asegurar que los objetivos de cada FIS reflejen las ventajas comparativas de este instrumento de política según las características específicas de cada país. El Banco no puede, ni debe, decretar cuáles deben ser los objetivos apropiados de los FIS. Sin embargo, dependiendo del nivel de cada país, los objetivos y el menú de actividades de cada Fondo deben sustentarse consistentemente en la comprensión de cómo este Fondo, como un instrumento entre muchos, puede contribuir a la lucha contra la pobreza.

Flexibilidad creciente en el menú de proyectos: En términos generales, los Fondos pueden ayudar a los pobres a aumentar su capital físico, humano y social construyendo infraestructura social y económica, fortaleciendo las organizaciones comunitarias, capacitando y organizando directamente proyectos productivos. Ahora bien, la definición de qué proporción de los recursos de los Fondos debe destinarse a cada una de estas actividades, dependerá de las condiciones locales, considerando la naturaleza de la pobreza y las ventajas comparativas de los Fondos “bis a bis” otras instituciones. Si el objetivo de los Fondos es contribuir a la lucha contra la pobreza, no se puede decidir con antelación, y sin considerar la realidad local, qué tipo de actividades pueden alcanzar mejor los objetivos. El acercamiento básico a esta pregunta debe ser una mayor flexibilidad y confianza en las decisiones locales. Siempre que se sume una nueva actividad al menú de proyectos, un Fondo debería realizar una rigurosa evaluación ex ante de los aspectos económico-sociales que permitan establecer los costos iniciales (o los umbrales de costo) y una medición del impacto esperado, lo que puede ser utilizado para evaluar la efectividad de los nuevos programas a lo largo del tiempo.

Una Mejor Focalización: Aunque los FIS han tenido una experiencia relativamente exitosa en llegar a los pobres, especialmente comparándola con las líneas o programas tradicionales de los Ministerios, se requiere aún más trabajo para asegurar que los Fondos lleguen a los más pobres de los pobres. Existe una contradicción inherente entre las inversiones que surgen desde la demanda (que tienden a excluir a los grupos de extrema pobreza dada su falta de tiempo y de recursos para organizar propuestas) y la focalización de la pobreza, la cual debe ser destinada y adaptada para así mejorar el impacto en la distribución de las inversiones, e incluir a una mayor cantidad de personas de los estratos más pobres. La posibilidad de mejorar la focalización supone una mayor promoción y asistencia técnica para los más pobres; la pre-assignación de una porción de los fondos a las comunidades donde se concentra la extrema
pobreza, mientras se introducen mecanismos para el control de calidad de los proyectos; la incorporación más activa de la mujer y los grupos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto; incluyendo a las comunidades como socios en la identificación de los miembros más necesitados; y el perfeccionamiento de los criterios de elegibilidad para que los subproyectos aseguren que el impacto se maximice en los más pobres. De qué manera los FIS escojan abordar el tema de la focalización, dependerá de la disponibilidad de información confiable sobre la distribución de la pobreza y de cómo se reflejan los costos administrativos en los diferentes sistemas de focalización.

**Mejorar La Evaluación De Impacto:** Los FIS necesitan mejorar su capacidad de medir el impacto socioeconómico de sus inversiones. La evaluación de impacto se vería altamente facilitada con una creciente claridad en los objetivos de los Fondos. También sería necesaria la construcción de mejores sistemas de información con datos acerca de los perfiles socioeconómicos de los beneficiarios de las inversiones, y de cómo su estándar de vida se mejora con dichas inversiones (a través de una mejora en el acceso a infraestructura, aumento de ingresos, y aumento en su capacidad organizacional). La asociación con las líneas de trabajo de los Ministerios afines, será probablemente necesaria para el diseño y la mantención de estos sistemas de información, y para evaluar el impacto relativo de la contribución de los Fondos en comparación con la de otros actores. En la medida en que los FIS amplíen el rango de actividades que asumen en su lucha contra la pobreza, necesitan ser capaces de mejorar la medición de la relación costo-efectividad de sus diferentes inversiones, así como de estimar los cambios necesarios en su propia eficiencia administrativa para entregar una gama más amplia de servicios. Para aumentar la transparencia y rendición de cuentas (“accountability”) y, al mismo tiempo, sostener un financiamiento en el largo plazo, los Fondos deben ser capaces de demostrar su impacto en los estándares de vida con indicadores medibles.

**La Participación De Los Beneficiarios Y El Desarrollo Comunitario:** Existen buenas razones para creer que la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones durante todas las etapas del ciclo de un proyecto, es un factor clave para una exitosa ejecución y sustentabilidad de proyectos de desarrollo a pequeña escala. Cuando los beneficiarios se comprometan en la identificación del proyecto y participan en la toma de decisiones a lo largo del ciclo del proyecto, es más probable que los proyectos se ajusten a sus intereses y a aquello que están dispuestos a mantener. El creciente interés de los Fondos en la promoción del desarrollo local y comunitario va más allá de ésto. El objetivo aquí es desarrollar la capacidad de los actores del desarrollo local, especialmente las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil, para colaborar en la selección de los proyectos prioritarios de inversión, decidiendo cómo van a ser llevados a cabo y gestionando su proceso de implementación.

Cuando sea apropiado para las condiciones locales, los Fondos deberían destinar más recursos al desarrollo comunitario, y el BID debería impulsarlos a hacerlo. Los FIS pueden evolucionar de ser simplemente una fuente de recursos para pequeños proyectos, a convertirse en una instancia que trabaje con las comunidades en ayudarlas a fortalecer sus organizaciones comunitarias, y que apoye a los pobres en la búsqueda de financiamiento y asistencia técnica para la realización de proyectos elegidos por ellos.

**Mejorar La Sustentabilidad De Los Proyectos:** La sustentabilidad ha demostrado ser el talón de aquiles de gran parte de los FIS. A nivel macro, la gran mayoría de los FIS son muy dependientes del financiamiento externo. A largo plazo, debería haber un aumento del financiamiento nacional. A nivel micro, la rentabilidad de la inversión en infraestructura, especialmente en proyectos de agua y saneamiento, es frecuentemente disminuido o completamente anulado por la falta de mantención apropiada. La apropiación de los FIS debe ser mejorada a todo nivel, partiendo desde una comprensión de su rol como instrumento para la reducción de la pobreza, con una distribución articulada de los recursos locales, hacia
un incremento del involucramiento de los beneficiarios en todas las fases del ciclo del proyecto para garantizar la utilidad de la inversión y mejorar su mantención en el tiempo. La sustentabilidad podría también ser aumentada si el personal de los FIS siguiera trabajando con las comunidades una vez concluido el proyecto, ayudando a la capacitación del personal local y al establecimiento de sistemas de financiamiento y calendarios de seguimiento.

**Integración En Procesos Mayores De Modernización Del Estado:** Los FIS pueden jugar un rol catalizador en los procesos en marcha de modernización del Estado. Han demostrado que los gobiernos tienen la capacidad de escuchar a los pobres y marginados, y de destinar en forma efectiva y eficiente recursos hacia estas comunidades. A través de una activa solicitud de las demandas comunitarias, los FIS pueden ayudar a involucrar más la “voz” de los pobres en la determinación de cómo el Estado gasta sus recursos. Asociándose con las líneas de trabajo de los Ministerios y Gobiernos locales, los FIS pueden ir transfiriendo su expertizaje en el trabajo con el nivel comunitario. Las estructuras administrativas modernizadas de los FIS, las escalas de salario renovadas, y el uso efectivo de la subcontratación pueden servir como potenciales guías para los procesos en marcha de reformas del sector público.
I. Introducción.

1.1. El surgimiento de los FIS en los últimos diez años en la mayoría de los países de América Latina, constituye un desarrollo importante en el campo de las políticas sociales que ha demostrado ser efectivo en canalizar fondos externos a pequeños proyectos en zonas de extrema pobreza. Los FIS representan un significativo avance operacional e institucional sobre los programas tradicionales de gobierno. Han desarrollado un efectivo sistema de focalización, de manera que sus proyectos logran efectivamente llegar a los pobres. Como la selección de los proyectos de los Fondos surge desde la demanda, la mayor parte de ellos refleja las prioridades de los grupos pobres. Los FIS han aplicado exitosamente las prácticas del sector privado y se han convertido en proveedores de infraestructura social, eficientes y de bajo costo. Han sido instrumentos de cambio frente a la apatía existente frente a las políticas sociales, y ha demostrado que los programas de gobierno pueden funcionar. Más aún, a través del contacto cercano con las comunidades pobres, los FIS han abierto nuevos caminos para la acción social y han jugado un rol catalizador en aumentar la conciencia pública respecto de los temas de la pobreza. Los FIS son, posiblemente, una de las más importantes contribuciones de la Región, y del Banco, al desarrollo.

1.2. El primer FIS en la Región, el Fondo de Inversión Boliviano (FISE), establecido en 1986, representó un intento ad hoc para proveer de empleo y un refuerzo de los ingresos para las personas que cayeron en la pobreza durante la crisis económica de los ochenta. Con este objetivo, en un principio, se desarrollaron pequeños proyectos, no sofisticados, de construcción de infraestructura social y económica en zonas pobres. A lo largo del tiempo, ha ido quedando claro que la creación de empleo no era el principal medio a través del cual el Fondo Boliviano, o los Fondos posteriores, ayudaban a los pobres. Más bien, eran los proyectos mismos quienes hacían la diferencia. Las comunidades pobres que nunca antes habían tenido escuelas adecuadas o seguridad en el acceso al agua, ahora tenían ambos gracias a los proyectos. Las comunidades pobres que nunca antes habían visto a un representante del Gobierno Central, ahora tenían la posibilidad de formular proyectos de su propia elección, presentarlos al gobierno y ayudar en su implementación. Estos fueron importantes avances, y son la razón principal que explica la expansión de los Fondos en la Región, y por qué éstos han sido tan fuertemente apoyados por instituciones financieras internacionales, particularmente por el BID.

1.3. En la actualidad, todos los países de América Latina y varios del Caribe, albergan FIS. A lo largo del tiempo, la motivación o razón inicial de “emergencia” que explicaba el surgimiento de los Fondos ha sido reemplazada por objetivos de largo plazo, y los Fondos se han transformado en la forma primaria más efectiva a través de la cual muchos gobiernos de Latinoamérica y el Caribe llevan a cabo acciones para las comunidades pobres.

1.4. El BID ha sido el principal patrocinador externo de los Fondos en la Región. Su contribución representa cerca de la mitad de todo el financiamiento externo que los FIS han recibido. La información presentada en este documento está basada fundamentalmente en un estudio desarrollado por el BID en conjunto con la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), y la Kreditanstalt fur Wiederaufbau (KFW) de Alemania. Dicho estudio, Goodman et. al., Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role (Fondos de Inversión Social en América Latina: Desarrollo pasado y rol futuro), fue publicado en Marzo 1997 y sirvió como marco de referencia para este documento. De ahora en adelante, será citado como el documento de referencia.

1 Con la excepción de Brasil y México los cuales tienen experiencias sustitutas muy cercanas
2 Las operaciones del Banco Mundial alcanzan a ser un cuarto del financiamiento total.
financiado FIS en 16 países, mayormente a través de préstamos “en concesión”, por un total de $1,3 billones (Ver Anexo tabla A-1). Todos estos préstamos fueron efectuados en la presente década (con la sola excepción del aporte entregado al Fondo de Emergencia en Bolivia). Es importante hacer notar que el apoyo del Banco a los FIS ha ido más allá de que la mera provisión de financiamiento. El BID fue una fuerza central en la construcción de estas instituciones, entregándoles asistencia técnica y expertizaje para ayudar a la creación de muchos de los Fondos que recibieron financiamiento en los años. Los esfuerzos del BID han jugado un rol central contribuyendo al desarrollo y difusión de este modelo a lo largo de la Región.

1.5. La necesidad de un documento estratégico del Banco se justifica por diferentes hechos. Los Fondos ofrecen un instrumento potencialmente poderoso para apoyar al Banco en la consecución del “Bank’s Eighth Replenishment Mandate” de la reducción de la pobreza y la modernización del Estado. El momento actual es propicio para una reevaluación sobre el rol de los Fondos, en la medida en que se ha hecho evidente en la Región, que su longevidad sobrepasa con creces las expectativas originales. Los Fondos han ido evolucionando orgánicamente a través del tiempo, y casi por omisión, se han convertido en instrumentos permanentes de política del gobierno. Si los Fondos permanecerán en su lugar por un largo tiempo, surgen entonces una serie de preguntas sobre su efectividad en el pasado y su rol futuro. Como el mayor proveedor de financiamiento para los FIS, el BID debe tener una respuesta para estas preguntas. Más aún, el Banco se encuentra en una excelente posición para evaluar las experiencias a través de los países, y aprender de la amplia variedad de ejemplos en la Región, cuáles son las fortalezas y debilidades de los Fondos. Este documento estratégico intenta resumir los actuales planteamientos sobre estos temas, así como señalar el camino para que el BID apoye una nueva generación de Fondos.

1.6 La Sección II entrega un resumen general de la experiencia de los Fondos en la Región. Responde a la pregunta: ¿Qué es un Fondo? y ¿Qué hacen los Fondos?. También revisa la limitada información disponible acerca de los impactos de los Fondos. Esta sección se fundamenta fuertemente en el documento de referencia anteriormente citado. La sección III se refiere a las preguntas surgidas respecto a la tendencia a la permanencia de estos instrumentos, los que originalmente tenían mandatos temporales, mientras el resto del documento analiza las implicancias de la continuidad del apoyo del BID en las futuras generaciones de Fondos. La sección IV discute los tipos de actividades y los criterios de los Fondos que serían más apropiados para futuros Fondos. Una serie de aspectos operacionales que han recibido una inadecuada atención en la actual generación de Fondos, y que requieren ser asumidos en el futuro son tratados en la Sección V. En la Sección VI, el rol de los Fondos en políticas más amplias es considerado, enfocándose en aspectos organizacionales respecto a las relaciones de los Fondos con las líneas de acción o Programas de los Ministerios y los Gobiernos Locales. Este documento concluye en la Sección VII con una serie de recomendaciones específicas que el Banco debería implementar en su futuro apoyo a los FIS.

II. Una Mirada A La Experiencia Pasada.

2.1 ¿Qué es lo que distingue a un FIS de otros programas que el gobierno usa para ayudar a los pobres? A pesar de que existen diferencias significativas en la forma y función a lo largo de la Región, todos los fondos son pequeños, flexibles e instancias gubernamentales especiales, organizadas para hacer inversión social en las comunidades pobres. Básicamente, los Fondos hacen esto a través de la construcción de infraestructura social y económica, aunque además algunos han ido aumentando sus acciones en capacitación y proyectos productivos. (Ver Anexo Tabla A-2). Tradicionalmente, las inversiones de los Fondos surgen desde la demanda, basados en un menú pre-definido de proyectos con criterios de elegibilidad sólidamente establecidos, cuya aplicación y particular forma de distribuir la inversión, está determinada por la presentación de solicitudes de grupos elegibles. En la mayoría de los países, el Fondo está bajo la dependencia de la Oficina de la Presidencia, más que de un Ministerio. Los Fondos gozan de
mayor autonomía que otras agencias gubernamentales. Normalmente, el Fondo está organizado en concordancia con las líneas de una empresa privada, con un pequeño equipo de personal altamente calificado, con buenos salarios, y un estilo de gestión como el del sector privado. Muchos Fondos están exentos de las escalas de salario gubernamentales y de las regulaciones contractuales, y además tienen la atribución de negociar apoyo internacional para sus operaciones.

2.2. Los FIS han perseguido un sinnúmero de objetivos, individualmente y como grupo. (Ver Anexo tabla A-3). En general, la evolución de estos objetivos ha demostrado algunas tendencias comunes a través del tiempo. La primera generación de Fondos, estaba enfocada a aliviar el impacto del ajuste sobre los pobres, esto implicó un énfasis en la promoción del trabajo temporal a través de la construcción de infraestructura. En los doce Fondos estudiados en el documento de referencia, los objetivos específicos de la generación de empleo han sido gradualmente reemplazados por un énfasis en la reducción de la pobreza en el largo plazo y la participación comunitaria (como un factor que contribuye a la reducción de la pobreza y un fin en sí mismo).

2.3. En gran medida, los Fondos han interpretado el término “inversión social” queriendo decir que se debe ayudar a los pobres a través del desarrollo de proyectos de construcción, en especial de colegios, postas, y sistemas de saneamiento y agua, más que a través de la transferencia directa de recursos económicos o bienes a los grupos pobres. En la mayoría de los casos, se han mantenido ajenos a la ejecución y operación de los proyectos. Se han concentrado en la movilización de recursos, entregando apoyo a las comunidades en el desarrollo de propuestas de proyectos, evaluando propuestas (sobre la base de criterios predeterminados), monitoreando el ciclo del proyecto, y asegurando que los proyectos sean ejecutando adecuadamente (principalmente, por pequeños contratistas del sector privado).

La operación y mantención de los proyectos llevados a cabo por los Fondos, ha sido responsabilidad de los Ministerios gubernamentales y de las propias comunidades, con un limitado pero creciente involucramiento de las ONGs.

2.4. Como ya se dijo anteriormente, un rasgo característico de las operaciones de los Fondos es que surgen desde la demanda. Esto significa que la solicitud de los proyectos normalmente se origina en las personas que serán beneficiadas por éstos. Sin embargo, la elección está usualmente limitada por un menú predeterminado de opciones, con criterios de elegibilidad claramente definidos tales como costos estándares por unidad, mínimos niveles de utilización, y disponibilidad de otros recursos para proveer el servicio final. Más aún, el acercamiento inicial es complementado por mecanismos de focalización que asignan los gastos sobre la base de estudios regionales de pobreza, y a través de mecanismos complementarios que expresan demandas desde los más pobres.

2.5. El mayor éxito de los Fondos ha sido su habilidad para desarrollar la capacidad de generar proyectos útiles para zonas que presentan bajos niveles de atención y una alta concentración de pobreza. Frecuentemente, se constituyen en la única presencia del gobierno en muchas de las zonas donde están operando. En términos comparativos, los Fondos han creado en un periodo corto de tiempo, nuevos sistemas de focalización o han adaptado los existentes para localizar a los pobres, y han desarrollado una estructura administrativa que les ha permitido construir escuelas, postas, sistemas de agua con relativa eficiencia y efectividad en miles de comunidades pobres de la Región. Tradicionalmente, ellos han superado

---

4 En contraposición a la regla general, incluyen al FOSIS Chileno el cual emprende proyectos innovativos contra la pobreza y de desarrollo comunitario que son un complemento a los programas gubernamentales existentes, así como el FONPAZ de Guatemala que se orienta al fomento de los procesos de paz promoviendo el desarrollo rural, y el PRIS/TAS Uruguayo que desarrolla nuevas políticas sociales y promueve reformas sociales.
a los programas ministeriales en el logro de estas metas. Más aún, a través de su contacto más directo con las comunidades pobres, los Fondos han abierto nuevos caminos para la acción social y han jugado un rol catalizador en el aumento de la conciencia pública en los temas de la pobreza.

2.6. A pesar de la percepción predominante en la Región en relación a los logros obtenidos por los Fondos, es aún difícil, si no imposible, documentar cuantitativa y comparativamente, el desempeño de éstos y medir fidedignamente sus logros. Ciertos Fondos varían notablemente en lo completa de la información que logran recolectar y en los objetivos de las actividades de monitoreo y evaluación que éstos realizan. Como discutiremos más adelante, el desarrollo de indicadores estandarizados de logro y la entrega de apoyo técnico para el desarrollo de los componentes de monitoreo y evaluación que puedan ayudar a los Fondos a demostrar, de una mejor manera, cómo están realizando sus cada vez más ambiciosos objetivos, es un tema crítico para el futuro apoyo del Banco. Actualmente, la información disponible acerca de los resultados obtenidos por los Fondos, es incompleta, no comparable y fragmentada. A continuación, se incluye un breve repaso referido a aquello que puede decirse en relación a los tópicos más importantes.

2.7. Creación de Empleo: El primer Fondo de Inversión Social Boliviano intentaba reducir o aliviar la pobreza, a través de la creación de ingresos y empleo para los pobres. De hecho, la generación de ingresos y empleo aún se explicitan, específicamente, como uno de los muchos objetivos de, al menos, la mitad de los Fondos de la Región. Esto refleja el hecho de que los primeros Fondos fueron creados como una respuesta al impacto adverso del ajuste, y el empleo temporal era visto como una manera de proveer de una red de seguridad, y una forma de generar ingresos a través del empleo para aliviar el efecto del ajuste sobre los pobres. La experiencia ha demostrado que, a pesar del innegable impacto positivo en las comunidades pobres, probablemente, los Fondos no han incrementado en forma significativa los ingresos de los pobres.5

Una explicación es que los Fondos son pequeños en relación a la magnitud del problema de la pobreza.6 Es más, como en algunos Fondos se pide a las comunidades pobres que contribuyan con una cantidad significativa de trabajo gratis durante la construcción, ésto reduce el ingreso neto generado por el proyecto.

2.8. Otra razón que explica el escaso impacto de los Fondos sobre el empleo y los ingresos para los pobres, es la naturaleza de los proyectos. La mayoría de los proyectos se han destinado a infraestructura social donde los empleos creados son temporales (durante la construcción del proyecto). Muchos de los buenos empleos, para trabajos de mayor calificación durante la construcción, fueron copados por contratistas externos a las comunidades pobres. Se entregó poca capacitación para los trabajadores con baja calificación por lo que no quedaron mejor preparados para optar a empleos mejor remunerados de lo que estaban antes del proyecto. El empleo temporal no es una solución para un problema estructural de pobreza. A pesar de algunos esfuerzos, los Fondos no han tenido mucho éxito desarrollando directamente proyectos productivos que dieran empleos de largo plazo a las personas sin calificación.7

2.9. Infraestructura Social: Con el tiempo ha quedado claro que, no es a través de la generación de ingresos durante la construcción del proyecto, la forma en que los Fondos han ayudado a los pobres. Más

5 Ver Goodman et al.
6 Los efectos sobre el empleo y el impacto del gasto de los Fondos son ineludiblemente más importantes en el nivel local de las comunidades afectadas. Sin embargo, la mayoría de los Fondos no recopilan datos cuantitativos desagregados que permitan una real estimación del impacto local.
7 Estadísticas comparables sobre empleo son decisivamente difíciles de generar por los Fondos. Todos los Fondos recopilan algún tipo de datos sobre el empleo, algunos lo hace solo para ciertos sectores, otros contabilizan en forma doble a sus beneficiarios, dado que muchos de los empleos creados son de corta duración, y otros Fondos sólo disponen de datos para ciertos períodos de tiempo. Este tema es discutido más en detalle en el documento de referencia, capítulo tres.
bien, han sido los proyectos en sí mismos. Los Fondos deben ser vistos más como instrumentos para mejorar las condiciones de vida de los pobres, que como generadores de ingresos para ellos. Han construido infraestructura necesaria en forma rápida y barata, de esta forma mejorando el acceso a la escuela, postas y agua potable en muchas áreas empobrecidas de la Región. Probablemente, y más importante aún, los Fondos han sido percibidos por los pobres y por otros ciudadanos como un esfuerzo de buena fe y efectivo para ayudar a las comunidades empobrecidas, así como un intento por revertir la feroz inequidad en los ingresos, como también en el acceso a los servicios, en los países de la Región. Estas actividades deben ser vistas como logros en relación a la reducción de la pobreza dado que mejoran el acceso de los pobres a los bienes básicos, a pesar de que ellas no representen un aumento en los ingresos.

2.10. Focalización: Uno de los logros indubiables de los Fondos es su éxito en focalizar su acción en los pobres. Han desarrollado un sistema de mapas nacionales de pobreza basados en necesidades básicas insatisfechas, y los han utilizado para identificar a los pobres y establecer prioridades para invertir en regiones y comunidades de acuerdo al número de pobres que presentan. Pero como en la mayoría de los países, la localización definitiva de los recursos se basa en propuestas de proyectos, el éxito de la focalización depende de la habilidad y disposición de las comunidades pobres para preparar postulaciones a proyectos. Frecuentemente, las comunidades son incapaces de hacer ésto. Así, los Fondos se han dado cuenta que mientras la mayoría de sus proyectos están destinados a los pobres, han sido menos exitosos en alcanzar a los más pobres. Ellos están tratando de resolver este problema destinando un mayor número de profesionales a la promoción de los proyectos y a la preparación en aquellas comunidades pobres que no han recibido financiamiento de proyectos.

2.11. Eficiencia y Efectividad: Los Fondos son ampliamente admirados por su eficiencia y efectividad en la canalización de grandes cantidades de recursos a las comunidades pobres. La ejecución de subproyectos normalmente toma menos de seis meses, y sus costos son bajos en comparación con otras agencias. El “overhead” administrativo es mantenido en el mínimo, con un promedio entre un 6 y un 15% de los costos totales. Esta cifra es razonable cuando se compara con otras instituciones financieras, y substandardmente mejor que la mayoría de las agencias gubernamentales. La inmensa cartera de proyectos afrontados por muchos de los Fondos, en algunos casos llegando a miles, resultan más del éxito de los Fondos en estimular la demanda que de ineficientes procedimientos de operación. Una vez que el financiamiento es comprometido, el envío de desembolsos al proyecto es generalmente pequeño. El criterio de costo efectividad es usado en la definición del menú de subproyectos, con un máximo de costos unitarios iniciales (o umbrales de costos) establecidos por tipos específicos de proyectos. Dado que los Fondos se han movido desde sencillos proyectos de infraestructura hacia proyectos más complejos de entrega de servicios o proyectos productivos, el uso de criterios de costo-efectividad ex ante, se ha tomado más complejo, y aún más esencial para justificar la inclusión de nuevas áreas al menú de actividades.

8 Es igualmente difícil de recopilar información sobre el real impacto de los productos o bienes materiales. Mientras los Fondos normalmente mantienen un registro de la producción real (ejemplo, número de escuelas, de postas, letrinas construidas, etc.), su contribución a la reducción del déficit general de infraestructura, no es normalmente monitoreada. También existe información completa y consistente sobre el uso real de la infraestructura que los Fondos han construido. Más aún, las dificultades en definición de los beneficiarios directos e indirectos de los proyectos específicos, y la doble contabilización de los beneficiarios en aquellas comunidades donde se realiza más de un proyecto, dificulta una comprensión exacta del número de personas que son efectivamente beneficiadas por los proyectos de los Fondos.

9 Por ejemplo, los programas de pequeños créditos en Chile, llegan a los “más ricos de entre los pobres”, y el 57% de los beneficiarios de los proyectos en Uruguay están sobre la línea de pobreza.
2.12. Apropiación y Sustentabilidad: Dado que los Fondos construyen pero no operan (o ejecutan) los proyectos, la sustentabilidad es un gran tema en cualquier intento por evaluar el impacto. En los doce Fondos encuestados en el documento de referencia, el desempeño (o registro) fue heterogéneo. En la mayoría de los casos, los beneficiarios declararon que los proyectos estaban operando de acuerdo a lo planificado. Sin embargo, habían serios problemas de mantención de éstos en el tiempo, particularmente, en proyectos de agua y alcantarillado. Este tipo de proyectos demanda una contribución financiera que las comunidades pobres eran habitualmente incapaces o no estaban dispuestos a hacer. Las escuelas y postas tienen un mejor registro en este tema, en parte porque existen programas ministeriales que asumen la responsabilidad por la operación de los proyectos. En la mayoría de los casos, este tipo de proyectos no puede ser aprobado sin la garantía específica dada por el programa ministerial pertinente que está dispuesto a asumir la responsabilidad de la operación de las escuelas o postas de salud. Para mejorar el desempeño en el aspecto de sustentabilidad, es importante que las comunidades y los socios de los Fondos, se involucren previamente en las discusiones acerca de la definición del menú de inversiones elegibles, para asegurar que se están alcanzando necesidades reales y que la comunidad comprende y acepta el compromiso financiero que debe hacer para mantener el proyecto.

2.13. Monitoreo y Evaluación: El desempeño de los Fondos en los temas de monitoreo y evaluación es inadecuado, lo que es comprensible pues se trata de una debilidad compartida por los sectores sociales en general. Mientras existe información adecuada disponible sobre cuánto se ha gastado y en qué (frecuentemente, la calidad de la información de ingresos y egresos disponible en los Fondos es mejor que aquella disponible en los programas ministeriales), la calidad de la información se deteriora rápidamente cuando uno intenta medir el efectivo impacto de las inversiones de los Fondos. Todos los Fondos considerados en el documento de referencia, combinan monitoreo y evaluación interna y externa, con un énfasis en la verificación de productos ("works"). El tipo de información recogida ha cambiado a lo largo del tiempo junto a la evolución misma de los objetivos de los Fondos. Con el apoyo de donantes externos, los Fondos han considerado más y más sus contribuciones cualitativas a los beneficiarios para evaluar el impacto de los subproyectos individuales en el nivel local. Lo que parece faltar, sin embargo, son sistemas de información para combinar los datos cuantitativos y mejores mediciones de impacto. Este tipo de información es necesaria para evaluar la efectividad de los FIS como instrumentos de política en comparación con otros tipos de inversiones públicas, y pueden incluso facilitar una comparación entre países.

2.14. Temas para el futuro: Como resultado del evidente éxito de los Fondos en canalizar recursos desde las agencias internacionales hacia las comunidades más pobres, y el persistente problema de pobreza en la Región, existe actualmente una tendencia a transformar a los Fondos de ser una instancia de gobierno temporal a una permanente. De hecho, esto es algo que parece ser una tendencia ascendente en el total de préstamos otorgados por el BID para estas operaciones. Una adecuada comprensión del rol de los FIS en la lucha contra la pobreza y sus ventajas comparativas en relación a otros instrumentos de políticas de gobierno, es una pre-condición para su éxito y un importante elemento para justificar su permanencia. Dada la heterogeneidad en el desarrollo económico e institucional observado entre los países de la Región, no existe una receta única o un único tipo de objetivos para los FIS. La fortaleza de los Fondos como un instrumento de política está exactamente en su habilidad para adaptarse e innovar en respuesta a las cambiantes condiciones locales.

---

10 Debe hacerse notar que la mantención de infraestructura es también un problema crónico para los programas ministeriales, y es un reflejo no sólo de la falta de apropiación local, sino también de las dificultades del sistema en la gestión del gasto social.
2.15. La flexibilidad por parte del Banco en su apoyo a Fondos con un amplio rango de objetivos no debe ser malinterpretado como una disposición a financiar cualquier cosa y todo lo que los Fondos propongan, aún sin fundamento. Temas para el futuro que serán tratados en el resto de este documento incluyen una contribución sobre los distintos roles que pueden jugar los Fondos en la lucha contra la pobreza, que pueden ir desde servir como una red de seguridad social a través de una contribución hacia la reducción permanente de la pobreza; una indagación de las opciones para ampliar las actividades de los Fondos, con una cuidadosa discusión de criterios para ser usados al agregar otros temas o ítems; recomendaciones para mejorar el desempeño operativo de los Fondos, incluyendo el seguimiento a los proyectos, la evaluación de impacto, focalización y sustentabilidad financiera; y sugerencias para mejorar la coordinación con los programas ministeriales y gobiernos locales. El documento concluye con algunas recomendaciones para ciertas acciones específicas que el Banco puede emprender, además de la continuidad en la provisión de financiamiento, que contribuirán a hacer a los Fondos más efectivos en el combate contra la pobreza.
III. Un Objetivo Cambiante: Clarificando Los Objetivos Para
Una Nueva Generación De Fondos.

3.1. La mayoría de los Fondos en la Región se establecieron como una respuesta ad hoc al aumento de la pobreza durante el ajuste de los ochenta. Dado que tales condiciones de ajuste se esperaba que fueran temporales, los Fondos también fueron considerados temporales. Sin embargo, mientras haya un serio problema de pobreza en un país, habrá la necesidad de establecer una instancia de gobierno cuyo objetivo específico sea la reducción de la pobreza y cuya acción será, como la de los Fondos, diseñar, promover, coordinar y llevar a cabo eficientemente proyectos que beneficien a los pobres. Esta es la razón que explica el hecho de convertir a los Fondos en instancias permanentes de gobierno y ya no temporales. Si esto habrá de hacerse en un determinado país, será básicamente una decisión local. El Banco no debe obstaculizar esta conversión. Allí donde los Fondos se hagan permanentes, sus objetivos deberán estar claramente definidos para reflejar sus ventajas comparativas en la lucha contra la pobreza en cada país, de forma tal de seguir mejorando la cobertura en infraestructura social, servir como red de seguridad social en tiempos de depresión económica, o metas más ambiciosas de promover desarrollo comunitario y municipal. La pregunta central al definir las futuras operaciones de los Fondos es clarificar de qué manera los objetivos de los Fondos contribuyen a reducir o a aliviar la pobreza.

3.2. Las personas y las comunidades son pobres porque carecen del capital humano, social y físico necesario que les permita alcanzar un estándar de vida mínimo. Es decir, ellos no tienen la educación, el equipamiento y la tierra necesaria para ganar un ingreso adecuado, y no tienen una organización social calificada que les permita acceder a educación, sanidad, agua potable y servicios básicos de salud que, generalmente, son entregados por el gobierno. Si los fondos se transformarán en permanentes, deberían enfocarse en proveer esas necesidades, particularmente en las áreas más pobres.

3.3 Las personas pueden también caer temporalmente en la pobreza, por cambios inesperados en las condiciones de la economía, debido a la guerra, desastres naturales o crisis económica, incluyendo los efectos adversos generados por reformas económicas. La sociedad debe mantener redes de seguridad para garantizar un mínimo nivel de subsistencia a aquellos afectados por situaciones adversas. Esta es una importante forma de aliviar la pobreza y fue una función central de algunos de los fondos de la región, particularmente de los primeros. Respondiendo a las crisis, la principal racionalidad de los proyectos son los ingresos y el empleo durante la construcción. A raíz de que los primeros fondos demostraron ser eficientes en dar respuestas rápidas a la construcción de proyectos en áreas de pobreza extrema; las futuras generaciones de fondos serán seguramente usadas con la misma capacidad de responder a futuras crisis.

3.4 Este acercamiento de los fondos al tema del empleo de emergencia, si bien puede seguir jugando un rol en el portafolio global de los fondos, es básicamente diferente de la reducción permanente de la pobreza. La reducción permanente de la pobreza significa ayudar a los pobres a superar su déficit de capital humano, social y físico, que los hace ser pobres como “primera razón”. Cuando un Fondo intenta contribuir con la reducción de la pobreza, la razón de ser de los proyectos se traslada desde la creación de empleo hacia el mejoramiento de largo plazo de las condiciones de vida o empleo que proviene de la

11 Los programas de redes de seguridad pueden ser vistos como una contribución a la reducción de la pobreza en el largo plazo en un sentido preventivo. Si se da una respuesta inadecuada frente a una adversidad causando severos impactos negativos en los pobres, podrán haber implicancias de largo plazo en términos de aumento de la pobreza, pérdida de bienes, y efectos intergeneracionales.
operación de los proyectos en sí mismos. De igual manera, la evaluación de los Fondos debe focalizarse en buenas mediciones del impacto de los proyectos mismos, que se agregue a la información de la cual ya tienen registro (indicadores de ingresos tales como cantidades de dinero o meses de empleo durante la construcción, e indicadores de productos tales como la cantidad de infraestructura terminada).

3.5. Cualquiera sea el rol que un país decida para un Fondo en algún momento del tiempo, debe existir consistencia interna. Los objetivos del Fondo deben ser consistentes con los esfuerzos de ese país en la reducción de la pobreza, tomando en consideración las ventajas comparativas del Fondo, y reflejando en forma coherente qué es lo que el Fondo puede lograr. El menú de actividades del Fondo debe derivarse claramente de sus objetivos declarados, y evitar duplicaciones con los esfuerzos hechos por otras agencias. Los esfuerzos de evaluación y monitoreo necesitan mantener un registro del éxito del Fondo en el logro de sus objetivos declarados, los cuales deben ser medibles. Más aún, cuando un Fondo se convierte de temporal a permanente, debe haber un aumento en el financiamiento nacional de ese Fondo (Ver sección V-E).
IV. Repensando el Menú de Actividades.

A. El menú de proyectos y la importancia de aumentar la flexibilidad:
La composición del menú de actividades de los Fondos debe reflejar los objetivos específicos de cada Fondo, y no puede ser decretado de forma ex ante por el Banco. En el pasado, los Fondos perseguían el objetivo de la reducción de la pobreza a través de la construcción de bienes que aumentaban el capital humano y físico de los pobres. En el futuro, ellos continuarán probablemente con las mismas actividades aunque el Banco los urja a destacar mayores recursos a la capacitación y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad y la participación dependiendo de las circunstancias. Uno no puede decidir con anterioridad y sin considerar a la comunidad, qué tipo de actividades pueden con mayor efectividad ayudar a los pobres. El acercamiento fundamental a este tema debe ser gran flexibilidad y una mayor confianza en un cuidadoso análisis de las causas de la pobreza en cada zona particular del país en cuestión. Es esperable que, la forma privilegiada que utilizarán la mayor parte de los Fondos para la reducción de la pobreza, continuará siendo la construcción de proyectos de infraestructura económica y social de pequeña escala, dado que es en esa área donde existen ventajas comparativas. Sin embargo, algunos Fondos (como por ejemplo, el FOSIS Chileno), dado los altos niveles de cobertura en servicios sociales, se ha focalizado en un grupo de actividades completamente diferentes, en particular en programas de crédito y capacitación, y ha sido bastante exitoso.

4.2. Un aumento en la flexibilidad para agregar nuevos ítems al menú de actividades de los Fondos, no significa abandonar el rigor analítico o una cuidadosa definición de los criterios de elegibilidad. En general los Fondos deben sospechar el costo de añadir una nueva área al menú de actividades con sus beneficios esperados, considerando tres factores: que los resultados sociales esperados justifiquen la inversión pública en el área; que el Fondo tiene una ventaja comparativa en el área y no duplica o afecta negativamente otras acciones gubernamentales; y que el cambio en el menú de actividades no conduzca a un aumento indebido en el “overhead” administrativo del Fondo. Comprometerse en la búsqueda y desarrollo de nuevas actividades, y utilizar experiencias piloto para probar nuevas líneas de inversión, puede ayudar a amonstrar los riesgos de la expansión del menú. Un aumento significativo en los overheads puede perfectamente ser un indicador de que el Fondo ha sobrepasado su área de ventajas comparativas. Cada vez que una nueva actividad es agregada al menú de proyectos ésta debe basarse en un riguroso análisis económico y social ex ante, que establecerá los umbrales de costo y las medidas de impacto esperado que podrán ser usadas para evaluar la efectividad de los nuevos programas a lo largo del tiempo.

B. Infraestructura Social:
Como hemos visto, muchos Fondos se han concentrado en la construcción de infraestructura social de pequeña escala. Esto fue, generalmente, por ser una necesidad urgente en las comunidades pobres y también porque era relativamente fácil y rápido de hacer. Mientras existan comunidades pobres que necesiten de infraestructura social adecuada, y mientras los programas ministeriales o municipales no sean capaces de proveerla, o elijan delegar esa función a los Fondos, tiene sentido para los Fondos continuar la construcción de escuelas, postas de salud, y proyectos de agua. Pero, en estos casos, es esencial para los Fondos desarrollar mecanismos e incentivos para coordinarse con las instancias relevantes del Gobierno, especialmente para obtener una mejor focalización en la entrega de ingresos no relacionados con la construcción.

4.4. La principal razón es una consistencia o coordinación general. Los Ministerios deben preocuparse de entregar servicios en la forma lo más eficiente posible. Esto significa equilibrar el capital y los gastos regulares, entre otras cosas. Sin embargo, los Fondos habitualmente sólo se preocupan de la construcción, la parte del problema relacionada con el gasto de capital. Ellos no tienen que pensar acerca de si los fondos
gastados en el mejoramiento de una escuela primaria podrían haber sido mejor gastados en libros para la escuela o en el salario de los profesores. Tampoco tienen que pensar acerca de la estrategia para lograr una óptima ubicación de todas las escuelas de una región o un país. Ellos no comparan los beneficios netos de instalar una escuela en una comunidad que ha pedido por ella, con otra que no lo ha hecho, posiblemente porque esta última comunidad no tuvo el promotor adecuado. Los Ministerios, al menos en teoría, deben lidiar con el problema global de la entrega de servicios. Los Fondos usualmente no tienen un mandato tan amplio.

4.5. Los Fondos no deben considerar las solicitudes sobre escuelas o postas de salud en forma aislada. Más bien, los evaluadores necesitan investigar si los problemas en la escuela o posta de salud local, serán mejor resueltos por nuevas, o reacondicionando las construcciones existentes, o por otros ingresos. Cuando se da este último caso, el Fondo no debería seguir adelante con la construcción. Más bien, los Fondos deberían tener personal que pueda trabajar con la comunidad para mejorar la educación o la entrega de los servicios de salud. Esto no significa una duplicación del expertise de los programas ministeriales, o de los programas de educación o salud, sino que implica ayudar a las comunidades a definir y a aíslar sus problemas y luego apoyarlos en el proceso de gestionar asistencia o apoyo de la agencia gubernamental apropiada que pueda hacer algo para mejorar la entrega de los servicios. Los Fondos pueden actuar como un catalizador para alentar la responsabilidad de las agencias en la entrega de servicios sociales para llegar de mejor manera a las comunidades pobres. A través de ello, pueden ayudar a las comunidades pobres a ganar una mayor "voz" (o participación) en los procesos de toma de decisión con respecto a la localización del gasto social.

C. Redes de Seguridad:
Los Fondos no son redes de seguridad. Esto significa que éstos no intentan garantizar un mínimo ingreso o nivel de subsistencia a aquellos que son incapaces de proveerlos para sí mismos. Ellos son, sin embargo, uno de los instrumentos a través de los cuales la sociedad puede proveer de ingresos (o recursos) adicionales a los pobres, en respuesta a las adversidades de las crisis. Como en anteriores crisis, la construcción de proyectos o los programas especiales de capacitación suelen ser los instrumentos principales usados por los Fondos para responder a este tipo de crisis.

D. Proyectos Productivos:
Una importante pregunta respecto a la construcción de un apropiado menú de proyectos está referido a los proyectos productivos. Todos los Fondos sienten la necesidad de aumentar la capacidad de generar ingresos de los pobres. Ellos se dan cuenta que mientras la construcción de escuelas, postas de salud y sistemas de agua, pueden mejorar las condiciones de vida, esto no elevará los ingresos de los pobres, salvo excepcionalmente en el largo plazo. Han experimentado, por lo tanto, con diferentes tipos de proyectos productivos, desde micro emprendimientos de crédito hasta la provisión de criaderos de animales a las comunidades rurales. Con la excepción de FONAPAZ en Guatemala y FOSIS en Chile (dos fondos no apoyados por el BID), estos proyectos han abarcado un pequeño componente de las actividades de los Fondos, menos del diez por ciento en la mayoría de los casos (Ver Anexo Tabla A-2).

4.8. De nuestra revisión de las operaciones de los Fondos, no emergen tendencias claras ni de éxito ni de fracaso en los proyectos productivos emergentes. Es claro que en zonas con grandes bolsones de pobreza estructural necesitan más que escuelas o postas de salud, con lo importantes que éstas son. En esos casos, los Fondos deben buscar maneras de ayudar a las comunidades pobres a desarrollar algún tipo de proyecto-productivo. Pero esta necesidad no significa financiar ese tipo de proyectos, directa o exclusivamente, con

---

recursos de los Fondos. Los Fondos han demostrado que son efectivos en alcanzar a las pequeñas comunidades pobres. También han aprendido cómo construir infraestructura social. Esto no significa que serán igualmente efectivos en la construcción de sistemas de irrigación o en el mejoramiento en el manejo de las tierras. Más bien, el Fondo puede ser más efectivo ayudando a la comunidad a localizar y movilizar otros recursos de financiamiento y expertizaje. Financiar inversiones productivas es una meta mucho más compleja que construir escuelas, y debemos entender que las tasas de fracaso en tales esfuerzos serían más altas que en el tema de las escuelas. A pesar de eso, si los fondos van realmente a ayudar a los pobres a escapar de la pobreza, deberían estar motivados a ayudar a las comunidades pobres a desarrollar proyectos o actividades productivas.

4.9. Una característica de los proyectos productivos que los hace fundamentalmente distintos de las escuelas y postas, es que ellos generan directamente los ingresos para sus beneficiarios. De hecho, esta es exactamente la razón, dado que los Fondos asumen objetivos más amplios en la reducción de la pobreza, por la que ellos están interesados en tales tipos de proyectos. Evaluando y financiando este tipo de proyectos ha sido hecho, por lo general, en forma más eficiente por los inversionistas, operadores y donantes en el sector privado, más que por el gobierno o un Fondo de Inversión Social. Dado que los intermediarios del sector privado tienen su propio dinero a riesgo, y dado que ellos obtendrán las ganancias de un correcto cálculo de sus oportunidades y costos, ellos tienen la mejor oportunidad de predecir con exactitud los beneficios y riesgos de la operación. Los Fondos no deben apoyar proyectos productivos a menos que ellos puedan demostrar que el subsidio implícito dado por el Fondo se justifica socialmente por la pobreza del beneficiario, o bien, porque existe algún tipo de falla del mercado. Una falla del mercado puede ser un resultado de las externalidades u de una sobre estimación de los riesgos del no pago de los deudores pobres. Si los Fondos apoyan proyectos productivos, sus evaluaciones y procedimientos deben imitar al mercado lo más posible. Esto significa que los beneficarios de proyectos de los FIS deberían ser llevados a asumir los riesgos del proyecto, y el Fondo debería hacer un cálculo detallado del costo del proyecto y de su tasa de retorno con una estimación del riesgo. Hacer a los beneficiarios asumir el riesgo del proyecto, significará normalmente, hacerlos a ellos responsables por algún tipo de obligación de reintegro (o reembolso). Uno de los problemas de los proyectos productivos anteriores, ha sido que los beneficiarios tendían a considerarlos como donaciones, al igual que con los otros proyectos de los Fondos, más que como préstamos que debían pagar.

4.10. Debe recalificarse que el aumento en el financiamiento de proyectos productivos, si está hecho por los Fondos directamente, tendrá claras implicancias con respecto al item de personal y a los overheads administrativos de los Fondos, como también sobre el tiempo normal de desembolsos en los proyectos. Un sistema alternativo sería que los Fondos entregaran asistencia técnica para individuos y grupos comunitarios en la preparación de propuestas de proyectos, y los ayudaran a identificar los distintos cursos ya existentes o disponibles. Si el Fondo escoge comprometerse en el financiamiento directo de los proyectos productivos, las pérdidas en la eficiencia administrativa sólo pueden ser justificables si se demuestra que el Fondo es la institución más adecuada para este tipo de actividad, y que el financiamiento de ese tipo de proyectos es una prioridad gubernamental para la reducción de la pobreza.

E. Participación de los Beneficiarios y Desarrollo Comunitario:
Un objetivo declarado de casi todos los Fondos es la participación de los beneficiarios en la identificación del proyecto y su mantención en el tiempo. Las expectativas acerca de la participación de los beneficiarios que lleva a un incremento en el sentido de apropiación de éstos, no ha sido siempre considerado. En gran medida, esta situación surge a causa de que los procedimientos del ciclo de proyectos, en su afán por acelerar la aprobación y los volúmenes de desembolsos, han excluido en algunos países a las comunidades
beneficiarias de los procesos de toma de decisión en relación a la evaluación, ejecución, supervisión y seguimiento (o mantención) de los proyectos.

4.12. Existen buenas razones para creer que la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones durante todas las etapas del ciclo de un proyecto, es un factor clave para una exitosa ejecución y sustentabilidad de proyectos de desarrollo a pequeña escala. Cuando los beneficiarios se comprometen en la identificación del proyecto y participan en la toma de decisiones a lo largo del ciclo del proyecto, es más probable que los proyectos se ajusten a los intereses de los beneficiarios y a aquello que están dispuestos a mantener. Sin embargo, fortalecer la participación de los beneficiarios en los proyectos financiados por los Fondos, exige examinar los procedimientos del ciclo de proyectos para sintonizarlos con las necesidades de los beneficiarios, más que con otros grupos de interés, tales como los empleados de los Fondos o los contratistas de los proyectos.

4.13. El creciente interés de algunos de los más recientes fondos, en promover el desarrollo local o comunitario, va más allá de esto. Un esquema de desarrollo comunitario o local, se centra en el financiamiento de proyectos de pequeña escala en comunidades pobres, como un medio para el fin y no como un fin en sí mismo. El objetivo aquí es desarrollar la capacidad de los actores del desarrollo local, especialmente las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil, para colaborar en la selección de los proyectos prioritarios de inversión, decidiendo cómo van a ser llevados a cabo y gestionando su proceso de implementación. Esta perspectiva, por lo tanto, va más allá del financiamiento asistido con proyectos de pobreza y se centra en el fortalecimiento de las organizaciones locales existentes y sus redes horizontales.

4.14. La construcción de la capacidad de los actores locales se sustenta en la estrategia del “aprender haciendo”. Está es una estrategia innovadora para la mayoría de los Fondos, pues involucra la entrega de capacitación y apoyo técnico para las organizaciones comunitarias de base y las autoridades municipales acerca de cómo trabajar juntos en la identificación de las prioridades del proyecto y poblaciones vulnerables. También supone que el Fondo delegará responsabilidades —licitación, contrato y supervisión— a los actores locales, especialmente a las autoridades locales. Más aún, significa también apoyar el desarrollo de una cultura preventiva de la sostenibilidad de los proyectos, a través de esquemas nacionales de financiamiento que desconstruyan las responsabilidades en el manejo de la gestión, hacia las comunidades locales y autoridades municipales.

4.15. Cuando sea apropiado para las condiciones locales, los Fondos deberían destinar más recursos al desarrollo comunitario, y el BID debería impulsarlos a hacerlo. Los FIS pueden evolucionar de ser simplemente una fuente de recursos para pequeños proyectos, a convertirse en una instancia que trabaje con las comunidades en ayudarlas a fortalecer sus organizaciones comunitarias, y que apoye a los pobres en la búsqueda de financiamiento y asistencia técnica para la realización de proyectos elegidos por ellos.13 Existe un gran campo de acción para asociarse con ONGs u otros grupos de la sociedad civil en esta área, que podrían ser sub-contratados por los Fondos para hacer el trabajo de organización de las comunidades. En el trabajo con las comunidades y los gobiernos locales, los Fondos deben mantener un tipo de acercamiento que sea consistente con las estrategias de desarrollo municipal del país y del Banco, particularmente con respecto a la necesidad de construir solvencia fiscal en el nivel del gobierno local.

F. Capacitación:

13 La experiencia del FOSIS Chileno es potencialmente una de las mejores experiencias en esta área.
La mayoría de los Fondos apoyados por el Banco tienen, en algún grado, actividades de capacitación complementarias financiadas que van desde la mantención, salud primaria y nutrición, hasta capacitación general productiva-vocacional como parte de las operaciones de crédito. Más recientemente, la capacitación ha comenzando a emerger como un elemento clave de la construcción de la capacidad local en muchas operaciones de los Fondos, particularmente, en razón de la creciente tendencia hacia una mayor descentralización de las actividades éstos. Las organizaciones comunitarias y municipales enfrentan cada día mayores responsabilidades en el diseño, preparación y ejecución de los proyectos de los Fondos.

4.77. En la medida en que los Fondos amplían su mandato en un desarrollo del capital humano en el largo plazo, junto con la promoción de actividades que generen efectivamente ingresos, la capacitación seguirá teniendo una importancia estratégica. Por lo tanto, el menú de proyectos de los Fondos podría diversificarse para incluir no sólo más sino un rango más amplio de oportunidades de capacitación. A través del uso de campañas promocionales, y en algunos casos, recursos específicos, las comunidades deberán estar motivadas a desarrollar propuestas en estas áreas. Tales tipos de proyectos es esperable que requieran de más tiempo y un mayor personal para su implementación o supervisión, y que, además, requieran de una observación y monitoreo cuidadosos sobre los aumentos de overheads, como estrategias para evitar sobrepasar las ventajas comparativas de los Fondos.

4.18. Finalmente, como en cualquier otra actividad apoyada por los Fondos, deberán hacerse esfuerzos para evitar la duplicación de los servicios de capacitación similares o de otras acciones llevadas a cabo por otras instancias del gobierno. Por lo tanto, mientras sea posible, el mérito de la subcontratación de servicios especializados de capacitación, ya sea desde el sector privado, ONG, o de otros Fondos, deberá estar determinada y compararse con aquellos servicios relacionados en el desarrollo de capacidades locales.
V. Temas o Aspectos de la Operación.

A. Evaluación e Hitos:
A pesar de que los Fondos han desarrollado sistemas sofisticados de computación para la gestión y administración de los proyectos, ha habido escaso registro de datos ex post, para evaluar el impacto de los proyectos de los Fondos. Aun en países con Fondos de mayor experiencia y madurez existen pocos datos disponibles con los cuales llevar a cabo buenas evaluaciones de impacto ex post. Los Fondos no deberían ser criticados por ésto. Los programas ministeriales que han existido ya por años, aún luchan con la construcción de sistemas para la evaluación del impacto de políticas sociales. El fracaso en el desarrollo de mejores indicadores de impacto se debe a la inherente dificultad de esta meta, y se explica por la doble característica de emergencia y de red de seguridad que tuvieron los primeros Fondos. Sin embargo, ahora que los Fondos están aquí para quedarse, deben seguir la tendencia de los “hacedores de políticas” quienes están esforzándose por la medición del impacto de las inversiones públicas y de esta manera, justificar la continuidad en el financiamiento.

5.2. La falta de claridad en los objetivos impide una exitosa evaluación de los impactos finales. Algunos Fondos no realizan intentos de medir el impacto más allá de la creación de empleo. Aquellos Fondos que sí intentan evaluar el impacto confían sus resultados a la aplicación de cuestionarios ex post a los beneficiarios. Estos son una valiosa fuente de información acerca de si los proyectos están funcionando, y de si la selección y la construcción fueron satisfactoria. Pero no son una medición del impacto absolutamente satisfactoria, dado que no cuantifican qué grado de diferencia o cambio provocó el proyecto sobre las condiciones de vida o los ingresos de los beneficiarios.

5.3. Antes de intentar la construcción de mediciones de impacto, es importante definir a qué nos estamos refiriendo con este término. Aquello que podemos llamar el impacto directo del proyecto del Fondo, por ejemplo, es el cambio en la disponibilidad o calidad de la infraestructura económica o social como resultado del proyecto. El impacto final, o el objetivo de desarrollo de largo plazo, es el cambio en el capital humano o pobreza como resultado de la operación del proyecto. Por ejemplo, en los proyectos de construcción de escuelas, el impacto directo es el aumento en la disponibilidad de aulas adecuadas, mientras que el impacto final es el mejoramiento del nivel educacional de la población objetivo. Obviamente, en la construcción de escuelas o postas la meta última es mejorar la educación o niveles de salud, y esto es medido por el impacto final. Pero el problema es que el impacto final es una función de muchas otras cosas además del gasto/inversión (inputs) efectuado por los Fondos, y los Fondos no deberían ser solamente medidos por el logro de los objetivos de largo plazo. Por ejemplo, los indicadores del mejoramiento en la educación, probablemente dependen más de la calidad de la enseñanza que de la calidad de las construcciones, y esto no está bajo el control de los Fondos. De igual manera, los cambios en la pobreza o el empleo en la comunidad son una función de fuerzas exógenas que bien pueden empantanar el efecto directo del proyecto mismo del Fondo.

5.4 Considerando los problemas de atribuir directamente a los Fondos cualquier medición de impacto final, proponemos comenzar por las mediciones directas. Esto significa que necesitamos conocer qué cambios o logros han tenido los Fondos sobre la disponibilidad y entrega de servicios básicos económicos y sociales, y si cada subproyecto del menú ha alcanzado sus objetivos específicos. En otras palabras, los Fondos deben ser capaces de producir indicadores medibles para demostrar los efectos de sus propias inversiones. En el caso específico de la infraestructura, los Fondos deberían recolectar datos sobre la calidad o disponibilidad.

14 Lo que si está bajo el control de los Fondos es determinar si existe o no una real necesidad para una nueva escuela, por ejemplo, que la baja cobertura es un resultado de la baja provisión de infraestructura educacional, más que de la falta de demanda por los servicios existentes.
dentro del área acerca del tipo de infraestructura que está siendo solicitada, así como indicadores con respecto a su utilización. Cuando futuras evaluaciones ex post escogan una muestra de proyectos para su estudio, si este tipo de indicadores están disponibles en la documentación de los proyectos, ellos serán capaces de medir con bastante precisión, el mejoramiento en la infraestructura básica producida por el Fondo. No sólo será útil este tipo de información para evaluar a los Fondos, sino también nos dará una medición no relacionada con los ingresos, acerca del impacto del Fondo en la vida de los pobres. Para que los Fondos logren su contribución al logro de objetivos de largo plazo tales como el mejoramiento del capital humano, o la reducción de la pobreza, ellos deben construir sociedades con los programas ministeriales apropiados, y trabajar en conjunto para diseñar sistemas de evaluación más completos o integrales. Ellos no pueden hacer ésto solos, y tampoco debe esperarse que lo hagan.

B. Focalizando en los Pobres:
Como se discutió anteriormente, todos los Fondos han sido relativamente exitosos en focalizar y alcanzar a los pobres. La mayoría de los Fondos utilizan una variante de un sistema de insuficiencias locales de servicios sociales básicos (NBIs) para hacer un mapa de pobreza para identificar los distritos pobres. Los indices NBI por distrito son luego valorados (evaluados o validados) por la población, para establecer una localización indicativa o deseada de los recursos hasta un nivel altamente desagregado. Pero como la distribución definitiva de los recursos depende de la presentación de proyectos aceptables, las localidades más ricas y mejor preparadas, tienen una ventaja comparativa en la competencia por los fondos. Todos los Fondos han luchado por el problema de alcanzar dos metas, de alguna manera, inconsistentes: alcanzar a los más pobres y tener un sistema basado en la calidad para la aprobación de los proyectos allí donde los proyectos son demandados. Uno podría resolver este conflicto pre-assignando los fondos a través de áreas geográficas de acuerdo al número de pobres que presenten. Muchos Fondos hacen ésto hoy en día. Esta forma de operar funciona mejor si preserva o resguarda algún tipo de competencia para asegurar la calidad de los proyectos, ya sea a través de la localización de los fondos en grupos de comunidades pobres que deben competir unas con otras, o haciendo que las organizaciones de la sociedad civil presenten propuestas competitivas para preparar proyectos con las comunidades objetivo.

5.6. Existen diversos métodos alternativos para intentar aumentar el porcentaje de los recursos de los fondos que se destinan a las comunidades más pobres. Un método utilizado por muchos Fondos es expandir el personal asignado, o subcontratando ONGs u otros, para ayudar a las comunidades más pobres a desarrollar proyectos de calidad. Esto puede subir los costos administrativos, pero dentro de los límites, debería hacerse de todas maneras. Los Fondos deberán equilibrar los beneficios de alcanzar a los más pobres con los costos adicionales de hacerlo. Es a través de una focalización más precisa que los Fondos encuentran una justificación poderosa para su permanencia. Otra posible solución es pre-assignar fondos hacia agrupaciones de áreas geográficas con alta incidencia de pobreza. Esta es la razón para restringir los proyectos de los Fondos a las áreas rurales, o a ciertas regiones del país. Ese tipo de solución, aún conserva algo de competitividad, pero sólo entre zonas que tienen un alto nivel de pobreza. Otra alternativa, que depende de la disponibilidad de sistemas de información, es jerarquizar todas las postulaciones a proyectos de acuerdo al promedio obtenido en diferentes indicadores, uno de los cuales podrá ser la incidencia de la pobreza. A los proyectos de las zonas pobres, se les otorgará una ventaja en la competencia por los Fondos, pero la calidad del proyecto deberá tener algún peso.

5.7. Cuando juzgamos a los Fondos en su éxito en la focalización, es importante comprender que la meta de alcanzar a los pobres y la meta de focalizar en las comunidades más pobres pueden ser conflictivas, simplemente porque muchos de los pobres viven en los centros urbanos. Si uno acepta la meta de focalizar a los más pobres más que a las zonas pobres, la forma de juzgar el éxito o fracaso no es evaluar qué
proportión del gasto total del Fondo llega a la zona con la mayor incidencia de pobreza. Más bien, uno debería comparar la proporción de los recursos del proyecto que llega a cada área o distrito, con la parte de esa porción que llega a los pobres. Esto no es lo que se hace normalmente ahora. Tanto el BID como el Banco Mundial, juzgan el éxito de la focalización, de acuerdo a qué proporción de los préstamos llegó a las provincias con la más alta incidencia de pobreza. Muy pocos Fondos quedan bien evaluados de acuerdo a este criterio. En parte esto se produce porque la selección de proyectos surge desde la demanda, y las comunidades más pobres son incapaces de presentar un número suficiente de proyectos viables. Pero la otra razón es que los Fondos están focalizando en los pobres, incluso en aquellos pobres que viven en zonas urbanas relativamente prósperas. Su nivel planificado de gastos se basa más en la proporción de pobres del país que hay en cada distrito, más que en la incidencia de la pobreza en el distrito. Esta es una meta razonable y ningún Fondo debería ser juzgado por usarla. Más aún, los Fondos parecen actuar de mejor manera si el criterio usado es la proporción de recursos del fondo vis a vis la proporción de pobres en cada distrito.

5.8. Por otro lado, existen muy buenos argumentos que explican por qué los Fondos pueden desear gastar más recursos por persona pobre en los distritos con la pobreza más severa (como fue medido por el “poverty gap”) la mayoría de los cuales son rurales. En primer lugar, estos Distritos han sido habitualmente sub atendidos por el gobierno. Para que los Fondos gasten relativamente más, se puede simplemente compensar una inclinación en la dirección opuesta de otros programas gubernamentales sociales y de pobreza. En segundo lugar, donde exista evidencia que el crecimiento económico exacerbará las inequidades regionales, el gobierno podría querer usar a los Fondos para compensar esta tendencia. En tercer lugar, los costos de infraestructura y de la entrega de servicios pueden ser efectivamente más altos en áreas más alejadas, dada la ausencia de infraestructura complementaria y de mercados.

C. Género:
Tanto hombres como mujeres de las comunidades de bajos ingresos han sido beneficiarios directos de los proyectos de los Fondos, sin embargo, las mujeres constituyen una alta proporción en muchos países de América Latina. Además, las transferencias a las mujeres jefas de hogar han demostrado alcanzar mayores logros en mejorar el bienestar familiar, en relación a las transferencias hechas a los hombres jefes de hogar. De esta manera, los mecanismos de focalización de los Fondos necesitan dar una mayor preferencia a las mujeres en tanto beneficiarias. Esto significa que los empleos generados no deberían prejuzgarse contra la participación de la mujer, y las mujeres deberían ser remuneradas en forma más equitativa y recibir una gran proporción de los beneficios provenientes del proyecto. Más aún, la efectividad y sustentabilidad del proyecto podrá ser significativamente aumentada si se utiliza más el potencial que las mujeres y los grupos de mujeres ofrecen en la ejecución tanto de proyectos de infraestructura social como de proyectos productivos. Las mujeres han probado que son administradoras responsables de los ingresos obtenidos, y buenas socia en la organización y gestión de pequeñas empresas de trabajo. En la medida en que los Fondos incrementen su apoyo a empresas productivas, la participación femenina en los proyectos de los Fondos tenderá a crecer. Además, mayor cantidad de datos diferenciados por género deben ser sistemáticamente incluidos en los sistemas de información de los Fondos. Un análisis de la proporción de beneficios que llegan a las mujeres debería ser incluido en los sistemas de información de los Fondos y en todos los reportes de evaluación. Es importante que los Fondos aseguren que los procesos de selección de proyectos y de formulación reflejen las diferentes necesidades y preferencias de las mujeres. Los criterios de evaluación de la participación de la comunidad deben incluir un análisis de la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones a nivel local.

D. Grupos Indígenas:
Los grupos indígenas poseen un problema especialmente difícil para la reducción de la pobreza. Su acceso a la infraestructura social y a los servicios es baja y su habilidad para obtener más a través de los canales regulares de políticas, es limitado. Los Fondos deben ser un importante instrumento para mejorar esta situación. Ellos deben realizar un especial esfuerzo por focalizar a los grupos indígenas, y deben poner a disposición mecanismos que aseguren que las propias comunidades jueguen un rol activo y central en la elección del proyecto y su ejecución.

E. Sustentabilidad:
Dado el gran número de proyectos que han sido apoyados por los Fondos en los últimos años, existe una creciente preocupación en torno a la sustentabilidad de los mismos. Los Fondos no son directamente responsables de la operación de los proyectos que ellos construyen. A pesar de ello, si un alto porcentaje de sus proyectos no se han mantenido o no están operando en el tiempo una vez terminados, los Fondos no son tan efectivos como podrían ser en su meta de mejorar las condiciones de vida de los pobres.

5:2. El testimonio de sustentabilidad que surge de las evaluaciones disponibles hechas a los beneficiarios, es poco claro. Las Escuelas y postas de salud tienen los mejores registros. Han ocurrido problemas con mayor frecuencia en los sistemas sanitarios y de agua. Esto es en parte debido a la mayor complejidad técnica de los sistemas relacionados con pequeñas construcciones, tales como escuelas o postas de salud. Las dificultades son, en parte, también ocasionadas por las altas contribuciones financieras que son solicitadas a las comunidades pobres para la ejecución y mantención de sistemas de agua y sanidad. Es particularmente importante que las preferencias de las comunidades sean adecuadamente reflejadas cuando este tipo de proyectos son elegidos y que las comunidades estén advertidas del compromiso financiero que ellas tendrán que aportar para asegurar la mantención del proyecto. La sustentabilidad podría también ser aumentada si el personal de los FIS siguiera trabajando con las comunidades una vez concluido el proyecto, ayudando a la capacitación del personal local y al establecimiento de sistemas de financiamiento y calendarios de seguimiento.

F. Aumentando el Financiamiento Nacional:
Actualmente, la mayoría de los países se apoya fuertemente en el financiamiento externo para las operaciones de los Fondos, como también lo hacen para todas las inversiones sociales. Con pocas excepciones, los gobiernos han financiado menos del 20% de las operaciones de los Fondos (Ver Anexo Tabla A-I). Si los Fondos se convertirán en instituciones permanentes, su sobrevivencia dependerá de asegurar un canal estable de recursos financieros, la mayoría de los cuales, debería provenir de recursos nacionales. El financiamiento externo no puede seguir determinando la sobrevivencia de los FIS. Los Fondos representan un compromiso para canalizar más recursos a los pobres. A largo plazo, una mayor proporción de los costos de ese compromiso, deberá ser asumido por todos los contribuyentes locales (personas que pagan impuestos). Claramente, un apoyo sustancial de la comunidad internacional seguirá siendo necesario, especialmente, en los países más pobres. Sin embargo, tanto la sustentabilidad de los Fondos propiamente tales, como la confianza y la disposición de la comunidad donante de asumir su parte, podrían ser aumentadas significativamente por un creciente aporte local a los Fondos. En aquellos casos donde la capacidad financiera de los países necesita de un fuerte y continuo soporte del financiamiento externo para los Fondos, deberá considerarse una gradualidad. El financiamiento continuo a los Fondos, puede ser relacionado con indicadores de aumento del financiamiento local para los Fondos en sí mismos, y con un compromiso demostrable del gobierno de desarrollar e implementar una estrategia de reducción de pobreza, coherente y sustentable, que establezca un rol claramente definido a los Fondos.
VI. Temas o Aspectos Organizacionales.

6.1. A raíz de que los Fondos fueron establecidos como instancias temporales, su situación de instancias de largo plazo dentro del gobierno, no ha sido claramente definida. Si se vuelven en instancias permanentes, existe un conjunto de aspectos que necesitan ser resueltos con respecto a los programas ministeriales y los gobiernos locales. Mientras los programas ministeriales dependen de los procesos presupuestarios normales del gobierno para su financiamiento, y deben atenerse a procedimientos establecidos, los Fondos están en una posición más independiente. Los programas de los Fondos suelen ser bastante independientes de los procesos presupuestarios, dado las generosas contribuciones de los donantes. De hecho, el estar apoyados en donaciones extranjeras, hace a los gerentes de los Fondos normalmente más dependientes de los requerimientos de los donantes que de los esfuerzos nacionales para el desarrollo. Además, existen frecuentes excepciones que crean niveles de salarios más altos que lo normal, para atraer a un personal de nivel técnico más alto que aquel que es empleado por los ministerios. Esto puede engendrar resentimientos en los burócratas que trabajan en los ministerios, y sentimientos de superioridad en el personal de los Fondos. Y, el hecho de que se exima a los Fondos, de ciertas leyes nacionales, tales como leyes de adquisición, los han habilitado para actuar con más soltura y proyectar una imagen de “todo se puede hacer” que se contrapone con la imagen de la burocracia tradicional.

6.2. Estas condiciones “especiales” bajo las cuales operan los Fondos, hacen a veces difícil transferir los aprendizajes y replicar los proyectos eficientes, en otros ministerios. Estas dificultades deben ser superadas, pues casi todos los Fondos tienen componentes de cooperación técnica para ayudar al desarrollo institucional y a la transferencia tecnológica a los ministerios que tienen la responsabilidad de proveer de servicios a muchos de los proyectos apoyados por los Fondos. A largo plazo, el fortalecimiento de los programas ministeriales es la estrategia correcta, siendo el objetivo de desarrollo la creación de organizaciones que trabajen en forma efectiva a través de un funcionamiento con normalidad legal e institucional.

6.3. Los Fondos han evolucionado, en términos generales, dentro del contexto de la modernización del Estado que está llevándose a cabo en la Región. Durante los años noventa, ha habido una considerable presión política desde dentro de los países, y desde la comunidad financiera internacional, para modernizar el gobierno, es decir, reducir el rol del gobierno central hacia una política fundamental y una agenda que establezca normas, mientras se devuelven las responsabilidades de la entrega de servicios y la construcción de infraestructura a entidades regionales, locales, e incluso privadas.

6.4. En este contexto, los Fondos están comenzando a jugar un importante rol como intermediarios entre entidades nacionales y sub-nacionales. En la medida en que los gobiernos centrales transfieran tanto responsabilidades, como una mayor proporción de los ingresos nacionales a los gobiernos subnacionales, los FIS podrán ayudar en la implementación de políticas de desarrollo nacional a través del co-financiamiento de proyectos locales de alta prioridad en los planes de desarrollo nacional (a pesar de que es esencial que no atenten contra los intentos de construir solvencia fiscal en el nivel local). En la otra esquina del espectro gubernamental, los Fondos pueden ayudar a fortalecer la capacidad institucional de las municipalidades para llevar a cabo sus nuevas funciones, a través de la asistencia técnica directa en el diseño, implementación y mantención de los proyectos, o entregando apoyo financiero a otras organizaciones, tales como ONGs, para fortalecer la capacidad en el nivel local. Por lo tanto, en vez de permitir a los gobiernos llevar a cabo las reformas necesarias, una función emergente para la nueva generación de Fondos, puede ser la de servir como catalizadores y apoyo para los actuales procesos de modernización del Estado.
VII. ¿Qué Puede Hacer el Banco?

7.1. El BID ha sido la única gran fuente de financiamiento y asistencia técnica para los Fondos. Aparte de proveer recursos adicionales en el futuro, existen una serie de otras acciones complementarias que el banco puede emprender que harán que los Fondos sean más efectivos en el combate contra la pobreza y jueguen un rol catalizador en los procesos regionales de modernización del Estado.

A. Flexibilidad Creciente:
Los donantes externos han impuesto, de manera muy rígida, un conjunto de líneas de acción tanto en el tipo como en la variedad de actividades que permiten a los Fondos que ellos apoyan. Los Donantes deberían dejar a los Fondos adaptar la composición de su menú de proyectos a las necesidades y condiciones locales. Los gerentes de los Fondos y las comunidades tienen una mejor posición que los expertos extranjeros, para saber qué es lo que se necesita. Los Fondos deberían ser motivados a experimentar con nuevas actividades, tales como, desarrollo comunitario y proyectos pilotos en actividades productivas. En la medida en que el menú de proyectos se expanda para incluir actividades más complejas, deberán esperarse cambios en la estructura institucional, en las necesidades de personal, y un menor “overhead” administrativo del que ha caracterizado a los Fondos. No obstante, una cuidadosa investigación y el desarrollo de esfuerzos y experiencias piloto, pueden ayudar a minimizar el riesgo en la expansión de las actividades de los Fondos, y los aumentos significativos en los overheads administrativo deben servir como una alerta de que el Fondo se está saliendo de sus ventajas comparativas.

7.3 Los Fondos han aprendido cómo ser constructores eficientes de pequeños proyectos deseados por las comunidades pobres. Si van a acentuar su énfasis en la infraestructura económica y productiva, los tope mínimos requeridos por el Banco podrán necesitar un ajuste. Los Donantes internacionales han impuesto tope de precio al tamaño de los proyectos de los Fondos. Normalmente, debido a reglas relacionadas al contrato directo. La mayoría de los proyectos de los Fondos son pequeños, con un promedio menor que los 50,000 dólares. Esto se hace con la intención de distribuir una pequeña cantidad de dinero a la mayor cantidad de distritos pobres. Los caminos secundarios y los sistemas de irrigación son mucho más caros que las postas, letrinas o salas de clase. Imponer los mismos tope de precio a la infraestructura económica y productiva, que era razonables para la infraestructura social, puede hacer a los proyectos inviables económicamente, o hacer que su impacto sobre la pobreza sea tan pequeño que no se note. Desde esta perspectiva, puede ser mejor concentrar los recursos en menos proyectos que saquen a un número significativo de personas desde la pobreza, más que hacer un pequeño incremento en el bienestar de los pobres en todas las regiones del país. Nuevamente, el Banco debería permitir a los gerentes de los Fondos locales más autonomía para decidir cuáles deberían ser los límites en los tamaños de los proyectos, entendiendo que las reglas de contratación pueden cambiar en proyectos de mayor envergadura.

7.4. En la medida en que demandamos una mayor flexibilidad al determinar los rangos y la composición del menú de los proyectos, deberemos esperar que la actividad básica de los Fondos en la mayoría de los países seguirá siendo la construcción de infraestructura de pequeña escala. Proponemos las siguientes pautas para agregar nuevas líneas de proyectos en la operación de los Fondos apoyados por el Banco: Primero, cualquier actividad nueva deberá estar apoyada por una rigurosa evaluación ex ante que permita establecer criterios de costo-efectividad, umbrales de costo, y que defina una medición del impacto económico y social esperado, lo que puede ser utilizado en futuras evaluaciones. Segundo, los Fondos deberían restringirse a la construcción de proyectos más que a la operación de éstos. Si los Fondos habrán de financiar actividades de baja exigencia, tales como la capacitación y asistencia técnica, ellos deben ser incitados a contratar
externamente la ejecución de estas actividades. Tercero, los Fondos deberían quedar fuera de la distribución de asistencia directa a los pobres, con la posible excepción de situaciones de emergencia. Cuarto, cualquier actividad nueva debe iniciarse como una actividad piloto o de pequeña escala, hasta que se establezca su efectividad y factibilidad. Una evaluación de las consecuencias para los “overheads” administrativos deberá hacerse antes de aumentar la escala. Quinto, las nuevas actividades deberán reflejar una fuerte demanda desde las comunidades pobres que no esté siendo abordada por las instituciones de gobierno existentes.

B. Construyendo y usando un sistema de evaluación de impacto:
El Banco debe involucrarse activamente en ayudar a los Fondos a desarrollar un sistema de medición de impacto del tipo descrito en la Sección (IV-A). Al principio deberemos concentrarnos en la medición de los impactos directos de los distintos tipos de proyectos de los Fondos --productos que son atribuibles en forma primaria a las inversiones de los Fondos, en oposición a las mediciones del impacto final que también dependen de las acciones de otras instituciones--. Estos indicadores deben ser directos y concretos, fáciles de aplicar y económicos en las demandas de información que no puedan ser recogidas desde los documentos del proyecto. Esfuerzos adicionales, distintos del préstamo de inversión que apoya al Fondo, pueden enfocarse en la construcción de asociaciones entre los Fondos y los programas ministeriales relacionados para establecer sistemas de evaluación más integrales que puedan monitorear los avances realizados en el logro de metas más amplias de desarrollo de capital humano y reducción de la pobreza. Estos son sistemas de información intensivos y muy complejos, de uso e importancia para muchas agencias de gobierno y no sólo para los Fondos.

7.6. Ningún sistema de evaluación de impacto será efectivo a menos que el Banco insista en utilizarlos como un insumo en la preparación de las operaciones futuras de los Fondos.13 Esto podría ser una importante motivación hacia el mejoramiento de la sustentabilidad y el impacto de los proyectos de los Fondos.

7.7. Al intentar evaluar operaciones pasadas de los Fondos, debe estar constantemente en nuestra mente que la construcción de escuelas y postas de salud o de los actuales programas de capacitación, no es el propósito de los Fondos. El objetivo de los Fondos es contribuir a la reducción de la pobreza y no construir proyectos por el solo hecho de construirlas. Ha habido una tendencia en el Banco, y en los propios Fondos, a medir el éxito de acuerdo al nivel de desembolsos o el número de proyectos financiados. Esto es un error porque distrae la atención de pensar en el impacto de los propios proyectos. Esto también prejuicia la selección de los proyectos hacia líneas de proyectos que son poco complicadas y fáciles de construir, incluso aunque otros tipos de proyectos puedan ser mejores en su contribución a la reducción de la pobreza. El Banco puede ayudar a los Fondos a sacar su foco de atención desde los desembolsos para enfocarse en proyectos o programas que tengan el mayor efecto en la pobreza, desarrollando y diseminando expertise en la evaluación de metodologías y poniendo más atención en el futuro, en la medición de los impactos que les hemos ayudado a desarrollar.

C. Condiciones: o Limitaciones:
Pensando acerca de los Fondos y el alivio de la pobreza, uno podría darse cuenta de que los recursos con los que cuenta, incluso el mayor de los Fondos, es una pequeña fracción de lo que se necesitaría para hacer una efectiva contribución a la pobreza. En la mayoría de los casos, el gasto anual de los Fondos llega a

13 Dado el nuevo enfoque en la medición de los impactos del desarrollo en el propio sistema de supervisión y evaluación del Banco, existe un nuevo impulso para desarrollar indicadores adecuados para monitorear el desempeño de los proyectos de los Fondos de Inversión Social.
menos de 10 dólares al año para cada persona pobre. Además, los Fondos son sólo uno de los muchos programas y políticas por las cuales el gobierno puede intentar ayudar a los pobres. Idealmente, las actividades de los Fondos deberían ser parte de un plan más amplio y coordinado para la reducción de la pobreza, más que una respuesta aislada al problema de la pobreza. En vista de esto, allí donde no exista este tipo de plan, el Banco debe apoyar y promover su preparación. El plan debe contener un análisis del problema de la pobreza en el país y establecer claramente cómo el Fondo y otros programas del gobierno se coordinan entre sí en un conjunto de actividades complementarias, cuyo objetivo es la reducción de la pobreza.

7.9. Sin embargo, las inversiones del Banco en los FIS no deben estar condicionadas a acciones fuera del área de influencia inmediata de los Fondos. Se establece una obligación excesiva a los Fondos, en comparación con otros proyectos financiados por el Banco, para retenerlos hasta el cumplimiento de estrategias de reducción de la pobreza o modelos de políticas sociales. La instancia adecuada para el desarrollo de un plan coordinado para la reducción de la pobreza, ocurre a nivel de un ejercicio de planificación en el papel. Dicho ejercicio sirve de guía para los países miembros del Banco en la priorización de áreas para futuras inversiones del Banco y en la determinación del paquete global de proyectos. Si un plan de reducción de la pobreza como éste no existe, entonces deberán hacerse preguntas en el plano de la planificación del país, más que con relación a cualquier tipo específico de operación.

7.10. Limitaciones apropiadas para los Fondos recaen en las acciones que se encuentran en sus áreas de influencia inmediatas. Tales requerimientos del Banco deben servir para elevar la rentabilidad en las inversiones de los Fondos. Tipos apropiados de limitaciones para los Fondos pueden incluir mediciones, según lo pida cada circunstancia, tales como un creciente énfasis en el monitoreo y la evaluación, particularmente la evaluación del impacto, mayores garantías en las licitaciones para la sustentabilidad e ítems recurrentes de costos, y mediciones para aumentar la transparencia y la “accountability” de los Fondos.

D. Transparencia y “accountability” (rendición de cuentas/responsabilidad):
Los Fondos fueron creados como una respuesta a la decisión política de aliviar la pobreza. Cuando ha sido exitoso, los programas de los Fondos, inevitablemente, beneficiarán al régimen en el poder, y existe un deseo natural por parte del gobierno de usar al Fondo para llevar a cabo sus objetivos políticos. No hay nada de malo en esto, mientras la selección de los proyectos sea transparente y los proyectos beneficien a la gente pobre. Para asegurar que los Fondos están siendo operados en una forma transparente y consistente, es importante que tengan un Directorio que represente a todos los grupos de interés relevantes. También deben asegurar que la toma de decisión desde el nivel de la comunidad hasta el Directorio mismo, se haga en un estilo abierto y transparente con una amplia oportunidad de participación.

7.12. También es importante que el personal técnico no sea tratado como “designados políticos”, que sean cambiados con cada nuevo gobierno y que las metodologías y técnicas sean usadas para definir la focalización y los criterios de elegibilidad, y que la información sobre esos criterios esté disponible en un tiempo oportuno para todos los potenciales grupos de interés. Información confiable sobre el desempeño de los Fondos entregada por un fuerte monitoreo y sistemas de evaluación y entregados oportunamente a los grupos de interés locales, también puede servir para elevar la transparencia y la “accountability” de los Fondos.
E. Coordinación:
Los Fondos, por la naturaleza de su mandato y las circunstancias en que fueron creados, existen fuera de la organización ministerial ordinaria del gobierno. Al mismo tiempo, y dado que han sido principalmente financiados por donaciones internacionales y liberados de las normas regulares de adquisición y salarios, corren el peligro de ser vistos y tratados como instancias totalmente independientes, integrados parcialmente en las operaciones del gobierno a nivel social. Pero como los Fondos, principalmente, construyen cosas que serán operadas por otros, es crítico que sus operaciones se coordinen estrechamente con los programas ministeriales y/o las autoridades de gobierno local. De lo contrario, los proyectos podrían ser subutilizados o no mantenerse. Los donantes internacionales están en una excelente posición para insistir en los procedimientos y mediciones para asegurar la coordinación efectiva. Ellos deberían hacer de éstas una precondición en todas sus operaciones.

F. Encauzando las Prácticas de los FIS:
Además de promover una mejor coordinación entre los Fondos y el resto del gobierno, el Banco puede también instar al resto del gobierno a actuar más como lo hacen los Fondos. Dicha transformación de las agencias regulares del gobierno, sería consistente con la agenda de modernización del Estado establecida en el “Eighth Replenishment”, y la Estrategia del Banco para apoyar la reforma en la Entrega de Servicios Sociales. Los FIS no necesitan actuar como un monopolio para llegar a las comunidades más pobres, o para responder a las demandas de las comunidades. Los programas ministeriales tradicionales pueden aprender de los Fondos a cómo crear asociaciones en el nivel local, y entregar incentivos para el mejoramiento de la participación de los grupos comunitarios y los gobiernos locales. Los proyectos del BID pueden contribuir proveyendo mecanismos flexibles de financiamiento a los programas ministeriales, condicionados a la activación de reformas necesarias y basadas en el establecimiento de incentivos apropiados para llegar a los pobres y responder a las necesidades locales. Los componentes del desarrollo institucional pueden aprender de la experiencia de los FIS como re-encauzar los procedimientos burocráticos para desembolsar los recursos en forma eficiente y efectiva. Con la experiencia de los propios Fondos, la contradicción inherente entre los mecanismos surgidos desde la demanda y llegar a los más pobres de los pobres, debe ser resuelta. ¿Implica esto una eventual gradualidad de la necesidad de los Fondos? Posiblemente, a largo plazo, pero para el futuro predecible los Fondos tienen muchos roles que jugar aún, de los cuales no es el menor el de guiar el camino para los actuales procesos de modernización del Estado.

G. Coordinación con otros Donantes:
El Banco podría simplificar, en gran medida, la revisión y el proceso de preparación de los proyectos para los Fondos a través de una más estrecha coordinación de sus procedimientos de evaluación y de preparación de proyectos, con otros donantes, en especial, el Banco Mundial. La revisión de las operaciones de los FIS financiadas en conjunto, deberían hacerse en conjunto utilizando metodologías y procedimientos comunes. Con demasiada frecuencia, los Fondos se enfrentan con un gran número de equipos de evaluación externos, cada uno llegando en distintos momentos y con diferentes demandas y condiciones. Todo esto gasta un precioso tiempo y recursos de personal que podrían ser mejor usados en la entrega de proyectos a las comunidades pobres. De manera similar, allí donde el BID y el Banco Mundial financien en conjunto la operación de un FIS, deberían intentar lo más posible utilizar metodologías y procedimientos comunes en la preparación de la propuesta del proyecto.

II. Difusión del Conocimiento:
Hasta ahora, y gracias a más de diez años de experiencia, un vasto cuerpo de conocimientos de las mejores prácticas de las operaciones de los Fondos, se ha creado en la Región. Está imbuido en las experiencias de
operación del personal técnico de los Fondos y sus supervisores. Como la mayoría de estos conocimientos no puede ser encontrado en libros, los Fondos pueden aprender mucho unos de otros. Probablemente, la forma más efectiva de transmitir o difundir las mejores prácticas a través de la Región, es mediante el intercambio de visitas del personal entre Fondos, así como de talleres y asistencia técnica específica o focalizada. Una asociación de los Fondos en la Región, la Red Social, ha sido formada para ayudar a organizar y apoyar exactamente este tipo de intercambios. Se le ha pedido al Banco que ayude a financiar estas actividades de la Red Social. Esta podría ser una contribución positiva del Banco a la difusión de las mejores experiencias entre los varios Fondos en la Región, como podría ser también el uso de CT-Intras para financiar visitas del personal entre los distintos Fondos. Como el único mayor financista de los FIS en la Región, el Banco se encuentra en una posición única para servir como un “centro de difusión intelectual” para la transmisión de las mejores experiencias y para la difusión de conocimientos.
<table>
<thead>
<tr>
<th>PAÍSES</th>
<th>BID</th>
<th>Banco Mundial</th>
<th>Otros Externos</th>
<th>Locales</th>
<th>Total</th>
<th>Porcentaje de Aporte Externo</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>BOLIVIA</td>
<td>38.7 FSE (1986-1991)</td>
<td>38.9</td>
<td>92.3</td>
<td>25.4</td>
<td>195.3</td>
<td>87% 90%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>60.0 FIS (1991-1995)</td>
<td>70.6</td>
<td>66.6</td>
<td>22.3</td>
<td>219.5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>CHILE (**)</td>
<td>16.0 FOSIS (1991-1995)</td>
<td>50.0</td>
<td>250.0</td>
<td>316.0</td>
<td></td>
<td>11%</td>
</tr>
<tr>
<td>COLOMBIA</td>
<td>250.0 RED SOLIDARIDAD (1995-1996)</td>
<td>1005.0</td>
<td>1255.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td>20%</td>
</tr>
<tr>
<td>REPÚBLICA</td>
<td>30.0 PRO-COMUNIDAD (1995-1996)</td>
<td>11.0</td>
<td>3.3</td>
<td>44.3</td>
<td></td>
<td>93%</td>
</tr>
<tr>
<td>DOMINICANA</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ECUADOR</td>
<td>30.0 FSE (1991-1995)</td>
<td>30.0</td>
<td>43.8</td>
<td>5.3</td>
<td>109.1</td>
<td>95%</td>
</tr>
<tr>
<td>EL SALVADOR</td>
<td>153.7 FIS (1990-1995)</td>
<td>38.9</td>
<td>20.0</td>
<td>212.6</td>
<td></td>
<td>91%</td>
</tr>
<tr>
<td>GUATEMALA</td>
<td>42.3 FINAPAZ (1991-1996)</td>
<td>20.3</td>
<td>47.0</td>
<td>13.3</td>
<td>122.6</td>
<td>89%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>8.0 FIN (1992-1995)</td>
<td>59.3</td>
<td>67.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td>12%</td>
</tr>
<tr>
<td>GUYANA</td>
<td>33.3 SIMPAP (1990-1996)</td>
<td>11.7</td>
<td>3.4</td>
<td>48.4</td>
<td></td>
<td>93%</td>
</tr>
<tr>
<td>HAITÍ</td>
<td>39.4 FAES (1995-1996)</td>
<td>11.6</td>
<td>3.0</td>
<td>54.0</td>
<td></td>
<td>94%</td>
</tr>
<tr>
<td>HONDURAS</td>
<td>71.5 FIS (1990-1995)</td>
<td>57.8</td>
<td>42.7</td>
<td>41.0</td>
<td>213.0</td>
<td>81%</td>
</tr>
<tr>
<td>NICARAGUA</td>
<td>63.6 FISE (1991-1996)</td>
<td>63.5</td>
<td>100.5</td>
<td>23.0</td>
<td>250.6</td>
<td>91%</td>
</tr>
<tr>
<td>PANAMA</td>
<td>38.3 FES (1991-1995)</td>
<td>43.4</td>
<td>21.0</td>
<td>102.7</td>
<td></td>
<td>80%</td>
</tr>
<tr>
<td>PARAGUAY</td>
<td>28.0 PROPIUS (1994)</td>
<td></td>
<td></td>
<td>3.0</td>
<td>31.0</td>
<td>90%</td>
</tr>
<tr>
<td>PERÚ</td>
<td>254.0 CONDES (1991-1996)</td>
<td>250.0</td>
<td>14.0</td>
<td>372.0</td>
<td>890.0</td>
<td>58%</td>
</tr>
<tr>
<td>RÓDREZ</td>
<td>69.0 PRIS-FAS (1991-1995)</td>
<td>21.5</td>
<td>90.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td>70%</td>
</tr>
<tr>
<td>VENEZUELA</td>
<td>84.0 CONIS (1992-1996)</td>
<td>56.0</td>
<td>140.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td>60%</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>TOTAL</strong></td>
<td>1301.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

(*) El SIS fuera del financiamiento del BID, es incompleto. En algunos casos, el financiamiento local incluye solo la contraparte de los Fondos a los prestamistas del BID. Los datos cubren el periodo del financiamiento BID, y no la duración de los Fondos.

(**) No han existido operaciones de préstamo del BID al FOSIS Chileno. Sin embargo, FOSIS ha ejecutado los 4.4 millones de dólares del componente de capacitación de personas en la operación del programa de capacitación laboral del BID, y aproximadamente 12 millones de dólares en operaciones de pequeños proyectos del BID. Los datos del financiamiento local están generalmente enfocados en una asignación de 50 millones de dólares anuales que son entregadas por el gobierno al FOSIS.
<table>
<thead>
<tr>
<th>PAÍSES</th>
<th>Infraestructura Económica</th>
<th>Infraestructura Social</th>
<th>Proyectos Productivos</th>
<th>Otros (*)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>BOLIVIA</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FSE (1986-1991)</td>
<td>44%</td>
<td>43%</td>
<td>3%</td>
<td>9%</td>
</tr>
<tr>
<td>FIS (1991-1995)</td>
<td>85%</td>
<td></td>
<td></td>
<td>15%</td>
</tr>
<tr>
<td>CHILE (**)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FOSIS (1991-1995)</td>
<td>46%</td>
<td></td>
<td></td>
<td>54%</td>
</tr>
<tr>
<td>ECUADOR</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FISE (1993-1995)</td>
<td>11%</td>
<td>85%</td>
<td>4%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>EL SALVADOR</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FIS (1990-1996)</td>
<td>84%</td>
<td></td>
<td>13%</td>
<td>3%</td>
</tr>
<tr>
<td>GUATEMALA</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FONAPAZ (1991-1996)</td>
<td></td>
<td></td>
<td>62%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FIS (1993-1995)</td>
<td>3%</td>
<td>62%</td>
<td>2%</td>
<td>33%</td>
</tr>
<tr>
<td>HAITI</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FAES (1995-1996)</td>
<td>26%</td>
<td>67%</td>
<td></td>
<td>7%</td>
</tr>
<tr>
<td>HONDURAS</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FHIS (1990-1995)</td>
<td>10%</td>
<td>65%</td>
<td>7%</td>
<td>18%</td>
</tr>
<tr>
<td>NICARAGUA</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FISE (1991-1994)</td>
<td>19%</td>
<td>63%</td>
<td>1%</td>
<td>17%</td>
</tr>
<tr>
<td>PERÚ</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FONCODES (1991-1996)</td>
<td>22%</td>
<td>53%</td>
<td>13%</td>
<td>12%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(*) Consiste casi completamente en capacitación y asistencia social
<table>
<thead>
<tr>
<th>PAÍS, PRIMER AÑO DE OPERACIÓN</th>
<th>LOCALIZACIÓN</th>
<th>DURACIÓN</th>
<th>TIPO DE ORGANIZACIÓN</th>
<th>OBJETIVOS DECLARADOS</th>
<th>CENTRALES</th>
<th>POBLACIONES - OBJETIVO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Chile (CH) FOSIS 1991</td>
<td>Ministerio de Planificación y Cooperación</td>
<td>Permanente</td>
<td>Descentralizado a través de 13 oficinas regionales</td>
<td>Desarrollar innovaciones en pobreza allí donde otras agencias públicas no lo han hecho. Ayudar a los pobres a integrarse a la sociedad y producción. Ayudar a los pobres a mejorar las capacidades de los pobres para que no puedan escapar de la pobreza por sí solos.</td>
<td>Pobres rurales, población indígena, jóvenes marginados, adultos mayores, trabajadores temporales, mujeres jefas de hogar, microempresarios y habitantes de localidades aisladas.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ecuador (EC) FISE 1991</td>
<td>Presidencia</td>
<td>Temporal hasta 1997</td>
<td>Descentralizado a través de 4 oficinas regionales las cuales están empezando a aprobar y evaluar los proyectos.</td>
<td>Aliviar la pobreza a través de un gasto social focalizado. Mejorar las condiciones de vida de los pobres y asistir (adolescentes) sus demandas no satisfechas por programas sociales regulares. Reñacer sistemas de ayuda propia promoviendo el desarrollo comunitario y la participación.</td>
<td>Grupos pobres y vulnerables incluyendo a las mujeres, niños y población indígena. Grupos más afectados por el ajuste.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>País</td>
<td>Entidad</td>
<td>Periodo</td>
<td>Modalidad</td>
<td>Objetivos</td>
<td>Beneficiarios</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>------------</td>
<td>--------------------------</td>
<td>---------------</td>
<td>-----------------</td>
<td>---------------------------------------------------------------------------</td>
<td>----------------------------------------</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Guatemala (GU)</td>
<td>Presidencia</td>
<td>Temporal hasta el 2001</td>
<td>Descentralizado</td>
<td>Elevar el estándard de vida de las poblaciones. “Empower” a las comunidades pobres para que ellas jueguen un rol en la reducción de la pobreza.</td>
<td>Los comunidades rurales pobres.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>FONAPAZ</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1991</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Haiti (HA)</td>
<td>Ministerio de Finanzas y Economía</td>
<td>Temporal</td>
<td>Centralizado pero planeando descentralizarse</td>
<td>Financiar pequeños proyectos productivos y sociales, y de infraestructura física intensiva en mano de obra, para comunidades de bajos ingresos. Mejorar la salud primaria, nutrición, servicios de educación, infraestructura y el medio ambiente. Fortalecer las organizaciones de base, ONGs, municipalidades y cooperativas.</td>
<td>La población caracatureada, especialmente los extremos pobres (80% de la población).</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>FAES</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1995</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Honduras (HO)</td>
<td>Presidencia</td>
<td>Temporal hasta el 2006</td>
<td>Centralizado</td>
<td>Fomentar la participación social. Ejecutar proyectos de infraestructura social y económica y de servicios para los programas ministeriales. Proveer la creación de empleos de largo plazo a través de actividades productivas. Generar empleos de emergencia a través de proyectos de infraestructura social y económica.</td>
<td>Los más pobres, grupos indígenas y mujeres.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>FHIS</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1990</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>País</td>
<td>Agencia</td>
<td>Periodo</td>
<td>Organización</td>
<td>Objetivos</td>
<td>Pobres Descripción</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>------------</td>
<td>--------------</td>
<td>-----------------</td>
<td>--------------</td>
<td>---------------------------------------------------------------------------</td>
<td>--------------------</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nicaragua (NI)</td>
<td>Presidencia</td>
<td>Temporal hasta 1997</td>
<td>Centralizado</td>
<td>Ayudar a los pobres a salir adelante de los efectos del guerrero y el ajuste estructural, a través de la provisión de bienes sociales básicos y la generación de empleo. Rehabilitar infraestructura social incluyendo salud, agua, saneamiento y escuelas. Integrar a los pobres al desarrollo económico y social. Estimular las solicitudes de proyectos de la comunidad, sector público y privado y ONGs.</td>
<td>Los más pobres. Aquellos con falta de servicios sociales básicos.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Perú (PE)</td>
<td>FONCODES</td>
<td>Temporal hasta 1999</td>
<td>Descentralizado a través de 23 oficinas regionales que evaluán y aprueban proyectos.</td>
<td>Promover la participación popular. Financiar pequeños proyectos de infraestructura económica y social, asistencia social, y generación de empleo. Mejorar la calidad de vida de los pobres y aliviar la pobreza. Mitigar los costos sociales del ajuste. Promover el empleo temporal.</td>
<td>Los pobres estructurales. Aquellos que se han hecho pobres a causa de la crisis económica y del ajuste.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Panamá (PN)</td>
<td>Presidencia</td>
<td>Temporal pero renovado indefinidamente</td>
<td>Centralizado</td>
<td>Promover el desarrollo comunitario. Generar empleo y oportunidades de ingresos a los pobres. Expandir y mejorar la infraestructura social y económica y la asistencia a los pobres. Fortalecer la capacidad de desarrollo del sector informal, ONGs, gobiernos locales y provinciales y organizaciones comunitarias.</td>
<td>Los más pobres y marginados, incluyendo la población indígena. Aquellos con ingresos por debajo los 80 dólares mensuales.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Uruguay (UR)</td>
<td>Presidencia</td>
<td>Temporal</td>
<td>Centralizado</td>
<td>Mejorar el estándar de vida de la población más necesitada en el corto, mediano y largo plazo. Promover nuevos programas y políticas sociales y fortalecer las existentes. Mejorar la calidad de la educación y de los servicios de salud y de la infraestructura para los pobres. Promover la privatización y recuperación de los costos (“cost recovery”) en los sectores sociales. Mitgar el impacto del ajuste en los más pobres. Integrar las políticas y programas sociales de educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo y justicia.</td>
<td>Los más pobres y aquellos con escasez de bienes básicos. “Instituciones” sociales que necesitan reformas.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuentes: Información proporcionada por los autores antes nombrados.